

CA1  
XC 35  
-2007  
N53

Government  
Publications



HOUSE OF COMMONS  
CANADA



# **NO HIGHER PRIORITY: ABORIGINAL POST- SECONDARY EDUCATION IN CANADA**

## **Report of the Standing Committee on Aboriginal Affairs And Northern Development**

**Colin Mayes, MP  
Chair**

**FEBRUARY 2007  
39TH PARLIAMENT, 1ST SESSION**



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9


**NO HIGHER PRIORITY: ABORIGINAL POST-  
SECONDARY EDUCATION IN CANADA**

**Report of the Standing Committee on  
Aboriginal Affairs and Northern Development**

**Colin Mayes, MP  
Chair**

**February 2007  
39th PARLIAMENT, 1ST SESSION**





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723229>

# **STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT**

## **CHAIR**

Colin Mayes, MP

Okanagan-Shuswap, British Columbia

## **VICE-CHAIRS**

Jean Crowder, MP

Nanaimo-Cowichan, British Columbia

Nancy Karetak-Lindell, MP

Nunavut, Nunavut

## **MEMBERS**

Harold Albrecht, MP

Kitchener-Conestoga, Ontario

Steven Blaney, MP

Lévis-Bellechasse, Quebec

Rod Bruinooge, MP

Winnipeg South, Manitoba

Marc Lemay, MP

Abitibi-Témiscamingue, Quebec

Yvon Lévesque, MP

Abitibi-Baie James-Nunavik-Eeyou, Quebec

Gary Merasty, MP

Desnethé-Missinippi-Churchill River,  
Saskatchewan

Hon. Anita Neville, MP

Winnipeg South Centre, Manitoba

Todd Russell, MP

Labrador, Newfoundland

Brian Storseth, MP

Westlock-St. Paul, Alberta

## **CLERKS OF THE COMMITTEE**

Roger Préfontaine

Bonnie Charron

## **LIBRARY OF PARLIAMENT PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE**

Mary Hurley

Tonina Simeone



# THE STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied Aboriginal post-secondary education in Canada. After hearing evidence, the Committee agreed to report to the House as follows:



# TABE OF CONTENTS

---

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS AND PROPOSALS .....	xi
GLOSSARY .....	xvii
CHAIR'S FOREWORD.....	xix
NO HIGHER PRIORITY: ABORIGINAL POST-SECONDARY EDUCATION IN CANADA .....	1
I. INTRODUCTION .....	1
A. The Committee's Decision and Process.....	1
B. The Context.....	1
II. BACKGROUND .....	3
A. General .....	3
B. Summary History of the Department's Post-Secondary Education Program ...	4
C. Some numbers.....	5
1. Demographics .....	5
2. The Gap .....	6
3. Post-Secondary Funding .....	6
4. Students Funded .....	6
D. Previous Reports on Aboriginal Post-Secondary Education .....	7
III. WHAT THE COMMITTEE HEARD .....	8
A. Creating Positive Outcomes.....	9
B. Continuing Challenges .....	12
1. Post-Secondary Student Support Program .....	13
a. Student Funding .....	13
b. Data Collection and Tracking about First Nations Learners .....	18

c. Allocation and Delivery of Post-Secondary Student Support Program Funding .....	20
2. Other Key Issues .....	22
a. Indian Studies Support Program and Aboriginal-controlled PSE Institutions .....	22
b. Access to Post-Secondary Programming .....	24
c. Skills Training .....	26
COMMITTEE'S CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS .....	28
Creating Positive Outcomes .....	31
Student Funding .....	32
Data Collection and Tracking.....	34
Allocation and Delivery of PSE Funding .....	36
Other Key Issues .....	37
Indian Studies Support Program.....	37
Access to Post-Secondary Programming .....	40
Skills Training .....	41
CLOSING REMARKS .....	41
APPENDIX A: ACHIEVEMENTS IN POST-SECONDARY EDUCATION.....	43
APPENDIX B: REPORTS CONSULTED BY THE COMMITTEE .....	51
APPENDIX C: LIST OF WITNESSES .....	57
APPENDIX D: LIST OF BRIEFS .....	59
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	61

# SUMMARY OF RECOMMENDATIONS AND PROPOSALS

---

## RECOMMENDATIONS

### Creating Positive Outcomes

1. The Committee recommends that the Department, in collaboration with Aboriginal and non-Aboriginal stakeholders, develop a national database web site, accessible via the Internet, for the purpose of making information about successful programs and initiatives in Aboriginal post-secondary education widely available to Aboriginal organizations, communities, learners and Aboriginal and non-Aboriginal institutions;

that the database include information about successful initiatives developed by First Nations, Inuit and Métis segments of the Aboriginal population; and

that the Department ensure information about the database, and annual reports outlining its contents, are widely disseminated.

### Student Funding

2. The Committee recommends that the 2% annual cap on spending increases for the Department's Post-Secondary Education Program be eliminated immediately;

that the Department's spending increases for PSE programming be based on actual costs associated with program components and not be subject to discretionary caps;

that the Department make it a priority to provide adequate funding under the PSE Program to every eligible First Nations and Inuit learner and put in place a plan to achieve that priority by the end of 2007, said plan to include implementation measures with clear target dates;

that the Department ensure financial assistance for eligible First Nations and Inuit learners under the Department's PSE program is based on actual costs incurred for tuition, travel and living expenses,

and indexed annually to reflect rises in both tuition costs and the cost of living; and

that the Department review the categories of eligible expenses under the PSE program in order to ensure that the real expenses routinely incurred by individual eligible First Nations and Inuit learners are covered. Such expenses may include, but are not limited to, child care, special needs, and special shelter. This review should occur immediately, and at regular intervals thereafter.

3. The Committee recommends that the Department's budget, in the 2007-2008 and ensuing fiscal years, be increased to reflect increased expenditures associated with providing more funding to more eligible First Nations and Inuit learners.

4. The Committee recommends that the Department take immediate steps, together with its regional offices and First Nations and Inuit administering organizations, to ascertain, by the end of 2007, the identities of eligible First Nations and Inuit learners who have been denied PSE funding owing to insufficient allocations;

that a special fund be established for the specific purpose of providing these learners with adequate PSE funding for one year, following which they would fall under the regular PSE regime we propose; and

that the Minister of Indian Affairs and Northern Development seek one-time special authority for this purpose.

### **Data Collection and Tracking**

5. The Committee recommends that the Department's new policy and management frameworks outline specific measures, developed in close collaboration with First Nations and Inuit administering organizations and its regional offices, for gathering accurate information about the numbers of First Nations and Inuit learners eligible for as well as those applying for funding for each following academic year;

that the participation of First Nations and Inuit administering organizations in the development of these measures be financed by the Department;

that the measures developed include provisions for enhancing the information-gathering capacity of First Nations and Inuit communities and administering organizations; and

that the information-gathering measures outlined in the Department's policy and management frameworks be implemented by all regional offices.

6. The Committee recommends that the Department take immediate steps, in collaboration with Aboriginal organizations with expertise in the area, such as the First Nations Statistical Institute, to establish and finance an information and tracking national PSE data base; and

that the Department and its regional offices ensure comprehensive information about the PSE data base, including privacy protection measures, is widely disseminated to First Nations and Inuit administering organizations and communities.

### **Allocation and Delivery of PSE Funding**

7. The Committee recommends that the Department's new policy and management frameworks set out a precise methodology, developed in collaboration with Aboriginal organizations with expertise in the area, to be used by all regional offices in allocating and delivering PSE funds to First Nations and Inuit administering organizations;

that the Department ensure all administering organizations are made aware of its new policy and management frameworks, and any associated guidelines related to PSE allocation and delivery; and

that the Department, in collaboration with administering organizations, establish appropriate mechanisms to monitor the allocation and delivery of PSE funds.

### **Indian Studies Support Program**

8. The Committee recommends that the Department's new policy and management frameworks outline specific measures, developed in collaboration with organizations representing Aboriginal and mainstream post-secondary institutions, for gathering accurate information on an annual basis about the actual funding needs of those institutions; and

that the Department take immediate steps, in collaboration with organizations representing Aboriginal and mainstream post-secondary institutions, to evaluate the adequacy of ISSP allocations overall, and develop a funding methodology for the ISSP that is based on the actual funding needs of Aboriginal and mainstream post-secondary institutions.

9. The Committee recommends that the Department take immediate steps to ensure ISSP funding is accessible to otherwise eligible post-secondary programs originating in Canada's territories.

### **Access to Post-Secondary Programming**

10. The Committee recommends that the government enter into immediate consultations with NAAF and Métis, Non-Status and urban Aboriginal organizations, with a view to developing a collaborative plan aimed at providing more financial assistance, including eligibility and access under the PSE Program, to more Aboriginal post-secondary learners.

## **PROPOSALS**

1. The Committee strongly urges the Department, in its current review of the ISSP, and in collaboration with organizations representing Aboriginal post-secondary institutions, to undertake a careful re-evaluation of current short-term funding practices overall, and its current position with respect to core funding in particular.

2. The Committee urges the federal Minister of Indian Affairs, departmental officials, and other federal departments and officials with responsibilities in the area of education, to ensure outstanding funding and accreditation issues affecting Aboriginal-controlled institutions are raised in any inter-governmental meetings on Aboriginal post-secondary education, or on post-secondary education more generally, and to urge provincial and territorial governments to address them.

3. The Committee encourages the Department of Indian Affairs and Northern Development to work with Human Resources and Social Development Canada with a view to developing a co-ordinated approach toward Aboriginal post-secondary learners in vocational and skills training programs.

4. The Committee urges the Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with Human Resources and

Social Development Canada and the First Nations Education Council, to work toward resolving the anomaly affecting First Nations learners enrolled in Québec vocational training programs.



## GLOSSARY

---

<b>AFN</b>	Assembly of First Nations
<b>AHRDA</b>	Aboriginal Human Resources Development Agreements
<b>CAP</b>	Congress of Aboriginal Peoples
<b>FNEC</b>	First Nations Education Council
<b>FNESC</b>	First Nations Education Steering Committee
<b>FNTI</b>	First Nations Technical Institute
<b>ISSP</b>	Indian Studies Support Program
<b>NAFC</b>	National Association of Friendship Centres
<b>NAAF</b>	National Aboriginal Achievement Foundation
<b>NAIHL</b>	National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning
<b>NS</b>	Nunavut Sivuniksavut
<b>PAGC</b>	Prince Albert Grand Council
<b>PSE</b>	Post-Secondary Education
<b>PSEAP</b>	Post-Secondary Educational Assistance Program
<b>PSSSP</b>	Post-Secondary Student Support Program
<b>UCEP</b>	University and College Entrance Program
<b>UQAT</b>	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue



## CHAIR'S FOREWORD

---

As Chair of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, I am honoured to have participated in the Committee's study on Aboriginal post-secondary education in Canada, and to present this report on the Committee's behalf.

Education is so important. We all hope our children will be able to have access to the best educational resources at all levels, resources that are affordable and suited to their needs and aspirations. To that end, we hope to minimize present obstacles and to prevent future ones. We believe Aboriginal and non-Aboriginal Canadians share these objectives. Over the course of its hearings, the Committee has learned that much progress has been made in improving opportunities and developing resources in Aboriginal post-secondary education. At the same time, much remains to be done.

It is rare to find unanimity on any topic in the realm of public policy. When it comes to Aboriginal education, however, the now overwhelming consensus view of experts and officials within and outside government, of Aboriginal and non-Aboriginal Canadians alike, defies the rule. All agree, quite simply, that improving educational outcomes is absolutely critical to the future of individual Aboriginal learners, their families and children, their communities, and the broader Canadian society as a whole. The Committee agrees with Roberta Jamieson of the National Aboriginal Achievement Foundation, who told the Committee that "[a]lthough certainly the task is daunting ... we must do what we can, in our time, in our generation".<sup>1</sup> We endorse the view of the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians, that "of all the matters that we work on, education is surely the one that we have to get right".<sup>2</sup>

Therein lies the challenge for us all. The cost of not meeting it is too high in too many lost opportunities for too many Aboriginal people, and for Canada. The Committee is convinced that it is possible, and essential, to meet the challenge, starting now. It is incumbent on all of us, moving forward, to ensure that Aboriginal Canadians have all the educational opportunities and all the resources necessary to enable them to realize their potential.

On behalf of the Committee, I want to express our thanks to the witnesses who appeared before us, frequently on very short notice, to share their experience and recommendations with us. We also commend those who made written submissions to assist the Committee in its process. Committee members acknowledge these contributions with gratitude.

---

<sup>1</sup> Evidence of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development (hereinafter called *Evidence*), 24 October 2006.

<sup>2</sup> *Evidence*, 2 November 2006.



# NO HIGHER PRIORITY: ABORIGINAL POST-SECONDARY EDUCATION IN CANADA

---

When I talk to my chiefs and councils I say, we have students who are fourteen and fifteen years old, and we'll blink our eyes and they're going to be eighteen and nineteen and looking for post-secondary education.<sup>1</sup>

Keith Frame, Research Coordinator,  
Prince Albert Grand Council

## I. INTRODUCTION

### A. The Committee's Decision and Process

In recognition of the urgent and ongoing need to address key issues related to the education of First Nations, Inuit and Métis people,<sup>2</sup> the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development decided, on 15 May 2006, to undertake a study of Aboriginal education in Canada. On 14 June 2006, following a series of general briefings by National Aboriginal Organizations and officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Committee further decided to focus its study on Aboriginal post-secondary education.

Accordingly, the Committee convened eight hearings in June, September and October 2006 to examine issues relevant to that topic, and now reports on its findings.

### B. The Context

This committee last studied Aboriginal post-secondary education in 1989, when its predecessor, the Standing Committee on Aboriginal Affairs, undertook a major review of changes introduced that year to the post-secondary program provided by the Department of Indian Affairs and Northern Development.<sup>3</sup>

The Committee is aware that the Department, together with the Assembly of First Nations and Inuit representatives, has been conducting a sweeping review of

---

<sup>1</sup> Evidence, 28 September 2006.

<sup>2</sup> Under section 35 of the *Constitution Act, 1982*, the Aboriginal peoples of Canada include the Indian, Inuit and Métis peoples. This Report refers to "First Nations people" rather than "Indians", unless the context requires otherwise. It uses the term "Aboriginal" to refer collectively to the three distinct peoples recognized in the Constitution.

<sup>3</sup> Hereinafter called the Department. The June 1989 report of the Committee on Aboriginal Affairs is entitled *A Review of the Post-Secondary Student Assistance Program of the Department of Indian Affairs and Northern Development*.

its education policies and programs, with a view to completing new policy and management frameworks by mid-2007. We also know that renewal of authorities for the Department's education programming must occur by the close of the 2007-2008 fiscal year. Committee members feel it is incumbent upon them, in their oversight role, to contribute to and influence these processes in a timely fashion.

The Committee acknowledges that all levels of Aboriginal learners' education are in need of reform. Policy-makers and social scientists appear to underscore, in particular, the necessity for improvements to K-12 systems for First Nations and Inuit students. Officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development confirmed to the Committee that at present "[t]he government's top priority is on K-12".<sup>4</sup> The National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning takes the position, however, that one component of Aboriginal education should not be given precedence over others:

There is a significant but unusual discussion about whether government should focus on elementary and secondary education as opposed to post-secondary. This is not the type of discussion that occurs within mainstream when considering how to support the achievements of students. Federal government involvement in First Nations and Aboriginal post-secondary education should not be an either/or matter.<sup>5</sup>

Asked to share his views on this subject, Michael Mendelson of the Caledon Institute of Social Policy answered that "anything we can do to improve the educational outcomes would be a higher priority than almost anything I could think of in Canada ... do both, I would say".<sup>6</sup>

The Committee agrees that it ought not to be an either/or proposition. In focusing its initial study of Aboriginal education on the post-secondary component, we aim to dispel the notion that proven and promising initiatives in the area of Aboriginal post-secondary education are lacking. Successful practices and models that are underway in all regions should be acknowledged, supported and expanded. The Committee also aims to underscore some key areas of concern for Aboriginal learners and educators at the post-secondary level that are equally and urgently deserving of remedial measures.

---

<sup>4</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>5</sup> Letter to the Committee from Trevor Lewis, Chair of the National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, dated 4 October 2006.

<sup>6</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

## II. BACKGROUND

### A. General

Education of Aboriginal learners is a matter of divided constitutional responsibility. In addition, not all Aboriginal learners have access to the same programs. Although education is, generally speaking, an area of provincial responsibility under the *Constitution Act, 1867* (section 93), “Indians, and Lands reserved for the Indians” fall under federal jurisdiction (subsection 91(24)). The *Indian Act*, the principal vehicle for the exercise of this federal power, thus provides for the education of primary and secondary First Nations students who reside on reserve lands, whether the schooling takes place on- or off-reserve.<sup>7</sup> Under federal policy, this education authority does not extend to registered or “status” First Nations students who reside off-reserve, Métis and “Non-Status Indian” students, who generally use provincial education programs in the same way as non-Aboriginal provincial residents.

The Department relies on statutory authority for funding First Nations learners at the primary and secondary levels. It views funding the post-secondary education of on- and off-reserve First Nations students and Inuit learners<sup>8</sup> as a matter of social policy. Paul Leblanc, then-Senior Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Regional Operations, told the Committee that

[T]he *Indian Act* covers basic education [at] the elementary and secondary levels, but not post-secondary education. ... We consider program policies at the post-secondary level discretionary, as the result of government policies to support First Nations. ... Our interpretation is that there is nothing in the Act that requires a contribution at the post-secondary level, and that there is nothing in the Act that limits the possibility of contributing at the post-secondary level.<sup>9</sup>

Committee members recognize that First Nations people strongly disagree on this point, maintaining that “education at all levels is an inherent Aboriginal and Treaty right that is recognized in the Canadian Constitution”<sup>10</sup>. We acknowledge the fundamental nature of this longstanding disagreement, but are not in a position to resolve the substantive legal issue it raises.

---

<sup>7</sup> R.S. 1985, c I-6, sections 114 to 122.

<sup>8</sup> Since a 1939 ruling of the Supreme Court of Canada finding “Eskimos” to be “Indians” for purposes of subsection 91(24), the federal government has assumed responsibility for the Inuit (*Re Eskimo*. [1939] S.C.R. 104). However, the Inuit are not covered by the *Indian Act*.

<sup>9</sup> *Evidence*, 5 June 2006.

<sup>10</sup> Assembly of First Nations. “First Nation Perspectives on Post Secondary Education”, written submission to the Committee, dated 6 November 2006.

## **B. Summary History of the Department's Post-Secondary Education Program (PSE)**

Until the 1940s, First Nations people enrolling in post-secondary institutions were required to surrender their status as "Indians". In the ensuing period, limited financial assistance was available to First Nations and Inuit students for post-secondary vocational and trades training. In 1968, the Department created a new vocational program which also provided direct financial assistance to the relatively low numbers of First Nations people and Inuit enrolled in universities or colleges.

The Department's post-secondary education programming for First Nations and Inuit students has evolved since its modest origins in 1968. Starting in 1977, the new Post-Secondary Educational Assistance Program (PSEAP) aimed to encourage greater numbers of First Nations and Inuit learners to attend post-secondary institutions. Under this program, initially administered by the Department, funding was made available to virtually all eligible students. Nine categories of expenses under the PSEAP included tuition, books, counselling, living expenses and travel, as well as special allowances under a number of headings. The PSEAP was reviewed between 1987 and 1989, during which time new interim guidelines took effect, including tying annual funding strictly to the amount allocated in the Main Estimates, and a system to prioritize applications in order to deal with deferrals. In 1989, the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) that remains in effect replaced and modified the PSEAP. These were the modifications considered by this committee's predecessor in 1989. Among other changes, the PSSSP reduced the categories of eligible expenses for which funding was available, and provided for deferral of applications that could not be accommodated within the budget.

The two other components of the Department's Post-Secondary Education Program are the University and College Entrance Program (UCEP) and the Indian Studies Support Program (ISSP). The UCEP was approved in 1983 to enable First Nations and Inuit learners lacking the necessary qualifications to gain admission to post-secondary programs to take part in preparatory programs offered by post-secondary institutions. The ISSP, created in 1989 to bring existing funding practices under one program, provides financial support to First Nations and other post-secondary institutions for developing programs that are tailored to First Nations and Inuit students.

The objectives, eligibility criteria and financial assistance limits for the three elements of the PSE Program are set out in the Department's *Post-Secondary Education National Program Guidelines*. They define "post-secondary education" as

A program of studies offered by a post-secondary institution that includes at least one academic year (as defined by the institution), and for which

completion of secondary school studies, or its equivalent as recognized by the post-secondary institution, is required.<sup>11</sup>

Most student funding under the PSE Program is currently administered by First Nations and Inuit administrators. The PSE Program is not accessible to Métis and Non-Status First Nations learners.<sup>12</sup>

## C. Some numbers

In focusing on planning for the future of Aboriginal post-secondary education, the Committee is acutely aware of present factors that influence that planning. A review of statistical and other information from a variety of sources provides a snapshot of some of these factors.<sup>13</sup>

### 1. Demographics

The Aboriginal population is growing significantly faster than the non-Aboriginal population. Departmental documents indicate that between 1971 and 2001, the Aboriginal population grew by 322%,<sup>14</sup> while the non-Aboriginal population showed an increase of just 37%. They also suggest variation in rates of growth among different Aboriginal groups. The age structure of the Aboriginal population is accordingly younger than that of the rest of the Canadian population, with about 50% under 25 years of age, and over a third under age 14. According to one estimate, there are currently about 300,000 Aboriginal children and youth who could enter the labour force over the next 15 years. At the same time, we know the working population of Canada is aging, and that worker shortages are predicted. The Conference Board of Canada estimates a shortfall of about one million workers within 20 years.

---

<sup>11</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development. *Post-Secondary Education National Program Guidelines*, November 2003, p. 7.

<sup>12</sup> These groups may apply to other funding sources that are either available to the general non-Aboriginal population, such as the Canada Student Loans program, or that target Aboriginal learners without reference to status, such as training support under federal Aboriginal Human Resources Development Agreements from Human Resources and Social Development Canada or the scholarship and bursary program of the National Aboriginal Achievement Foundation. These programs are also accessible to registered First Nations and Inuit learners.

<sup>13</sup> The Committee looked at figures in documents prepared by or for the Department, those of Statistics Canada based on the 2001 Census, and those in a number of non-governmental sources. We acknowledge that precise numbers under the headings we include may differ slightly according to the source. However, within that margin, all appear to agree on the general picture.

<sup>14</sup> For First Nations people, the increase is attributable, in part, to rapid growth in the "status Indian" population following Bill C-31 amendments to registration provisions in the *Indian Act* in 1985.

## 2. The Gap

Post-secondary enrolment rates among Aboriginal students have increased exponentially over recent decades,<sup>15</sup> with a continuing increase in education attainment levels seen among all Aboriginal groups.<sup>16</sup> This is particularly apparent in the non-university sector, where attainment levels approach parity with those of non-Aboriginal Canadians.<sup>17</sup> However, the levels overall are not increasing as quickly among the Aboriginal population, resulting in a continuing gap. In 2001, 53.4% of non-Aboriginal people had post-secondary credentials (college, trade or university), versus 38% of Aboriginal learners with post-secondary training.<sup>18</sup> From 1996-2001, it appears the gap in university attainment rose slightly. About 5% of registered First Nations people, 7% of both Métis and non-registered First Nations people, and 2% of Inuit had university degrees or certificates, compared with 18% among the non-Aboriginal population.

## 3. Post-secondary Funding

In 2005-2006, departmental expenditures on its PSE Program amounted to about \$305 million of the \$1.5 billion allocated to education overall.<sup>19</sup> Most of these monies go to fund First Nations and Inuit students under the PSSSP and UCEP. Under program guidelines, ISSP funding may not exceed 12% of the Department's total PSE allocation. Funding for the PSE Program has been capped at 2% annual growth since 1996.

## 4. Students Funded

Departmental officials told the Committee that approximately 23,000 First Nations and Inuit learners received post-secondary financial assistance from the Department in 2004-2005, representing a nearly ten-fold increase from 1976

---

<sup>15</sup> According to one report consulted, there has been a 700% increase in the number of First Nations students enrolled in post-secondary institutions in Canada since the 1970s, from 4,100 students to 26,000 in 2003. Junor, Sean and Alex Usher. *The Price of Knowledge 2004: Access and Student Finance in Canada*. Montreal: Canada Millennium Scholarship Foundation, Research Series, 2004, p. 61.  
[http://www.millenniumscholarships.ca/uploadfiles/documents/research/Price\\_of\\_Knowledge-2004.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/uploadfiles/documents/research/Price_of_Knowledge-2004.pdf)

<sup>16</sup> See Statistics Canada. *2001 Census*. Catalogue Number 97F0011XCB01042.  
<http://www12.statcan.ca/english/census01/products/reference/2001subsets/pdf/92-400-XIE02001.pdf>

<sup>17</sup> Statistics Canada suggests that in 2001, 16% of Aboriginal Canadians of working age possessed a trade certificate, exceeding the percentage of the general population with similar credentials (13%). Similarly, the percentage of Aboriginal people with college diplomas (15%), was only slightly lower than that of their non-Aboriginal counterparts (18%).

<sup>18</sup> Submissions from the Assembly of First Nations place the gap in post-secondary graduation rates at 18%.

<sup>19</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

levels.<sup>20</sup> That figure represents an ongoing decline in the numbers of learners funded over recent years. Departmental documents show approximately 27,000 First Nations and Inuit students receiving assistance in 1995-1996, and a downward trend starting in 1999. They suggest that decreasing enrolment “may be partly due to the fact that the PSE Program operates on a fixed budget while tuition and other incidental costs generally increase”.<sup>21</sup> In her 2004 report, the Auditor General cited an Assembly of First Nations report indicating that, as of 2000, about 9,500 First Nations people were unable to pursue post-secondary education owing to lack of federal funding.<sup>22</sup>

#### **D. Previous Reports on Aboriginal Post-secondary Education**

Preparing for this study, Committee members became aware that scores of reports on Aboriginal education, including post-secondary education, have been released in recent decades by various Aboriginal and non-Aboriginal groups, academics, think tanks and governmental bodies. In our survey of numerous contemporary regional and national reports dealing with PSE, common themes and key issues emerged. Our summary overview gives an indication of subjects canvassed in just some of the work that has been done in the field. A fuller outline, and a list of reports consulted, can be found at Appendix B.

- The reports recognize increased rates of post-secondary educational attainment among First Nations, Métis and Inuit learners over the past 30 years, while also acknowledging significant remaining gaps with non-Aboriginal education levels, increased demands for funding under the Department's PSE Program, and the pressing need to increase the high school completion rate of Aboriginal learners.
- Many reports describe financial, historical, academic, cultural, geographic and social barriers encountered by First Nations, Métis and Inuit students who want to go on to or to continue in post-secondary studies.
- Existing “best practices” to remove or mitigate barriers facing Aboriginal post-secondary learners are canvassed, while a number of regional and national reports point to areas for improving existing systems and expanding proven best practices.

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development. *Basic Departmental Data 2004*, p. 53.

<sup>22</sup> Office of the Auditor General of Canada. *2004 Report of the Auditor General of Canada*. Chapter 5: “Indian and Northern Affairs Canada — Education Program and Post-Secondary Student Support”. Ottawa, 2004, par. 5.74.

- Studies outlining the personal characteristics of Aboriginal post-secondary learners point to factors distinguishing Aboriginal learners from their non-Aboriginal counterparts, such as age and family responsibilities, and differences among distinct segments of Aboriginal learner groups.
- Some reports outline the special challenges facing Aboriginal-controlled institutions relating primarily to unstable funding and lack of policy support.

The reports consulted have provided an instructive backdrop to the Committee's work. We noted, in particular, alongside descriptions of the undoubted challenges that Aboriginal post-secondary learners and educators face, descriptions of positive initiatives currently in place and of promising proposals to respond to those challenges. These appear to hold out promise for the future, justifying optimism about the long-term viability of Aboriginal post-secondary education, provided focused, timely interventions are made.

It must be added that the reports have also given Committee members a better appreciation of why Aboriginal people might see themselves as “studied to death” in some areas, and might experience frustration that, despite all the studies, the outstanding issues they document have still not been more effectively addressed. Gilbert Whiteduck of Québec's First Nations Education Council told us that the 2002 Minister's National Working Group on Education “concluded there were 6,000 reports on First Nations education in this country”.<sup>23</sup> In his view,

It is now time to stop studying the issue and take action, by developing specific programs. ... [W]e should really be thinking of the young people who no longer have any hope, and yet would like to make a positive contribution to Canadian society in their own culture.<sup>24</sup>

### III. WHAT THE COMMITTEE HEARD

The Committee's hearings, and the written submissions received, have enabled it to benefit from the input and insights of National Aboriginal Organizations, First Nations educators and administrators from many regions, Inuit organizations, educators and students. Witnesses raised a number of significant matters over the course of our meetings with them, generously sharing their varied perspectives about various aspects of Aboriginal post-secondary education. They told us of past and present successes, current projects, and hurdles that remain. In many respects, their evidence re-affirms and brings to life the “book-learning” outlined in the previous section and in Appendix B to this report.

---

<sup>23</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>24</sup> *Ibid.*

## A. Creating Positive Outcomes

[W]e've had many successes, both in programs that have been delivered and by the many young people who have returned to the community to take on some very important roles. We need to celebrate that...<sup>25</sup>

**Gilbert Whiteduck, Senior Education Advisor,  
First Nations Education Council**

Committee members believe it is important to highlight the reality, which often seems overlooked and unappreciated in the public discourse, that Aboriginal educational organizations, Aboriginal and non-Aboriginal post-secondary institutions and educators across the country have made and continue to make great strides in identifying and meeting post-secondary educational needs specific to Aboriginal learners. During our hearings, we learned of just some of the successful models in place, and just some of the ongoing efforts to develop or enhance systems more fully responsive to those needs. We know they represent a small fraction of the hundreds of positive initiatives that are planned or operating across the country, some with lengthy histories of achievement.

Our witnesses told us of a range of noteworthy programs and projects.

- Since 1985, the Nunavut Sivuniksavut Program has offered Nunavut high school graduates culturally appropriate transitional programming. The NS Program has an 80% completion rate and a high employment record for its graduates.
- In Québec, the First Nations Education Council is putting in place the underpinnings of a college-level First Nations institute which it hopes to have operational by 2008.<sup>26</sup> The mainstream Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue in northern Québec offers a variety of programming to the region's First Nations and Inuit learners; plans for a First Nations Institution within the University are underway.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Committee members were pleased to learn, prior to the close of its hearings, that the federal government was to contribute \$730,800 to FNEC, including \$365,000 for a feasibility study with respect to a post-secondary institution of the CEGEP type. See Department of Indian Affairs and Northern Development. "Government of Canada Supports First Nations of Quebec with respect to Education". *News Release*, Ottawa, 26 October 2006.

<sup>27</sup> The Committee was equally pleased to learn that the federal and Québec governments would each be contributing \$3.8 million toward the construction of UQAT's First Nations Pavilion. See "Secrétariat aux affaires autochtones. « L'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue aura un pavillon des Premières Nations ». *Communiqué*, Mashteuiatsh, 26 October 2007; Department of Indian Affairs and Northern Development. "Canada's New Government Announces Over \$88 Million in Initiatives and Investments at Socio-Economic Forum in Quebec". *News Release*, Ottawa, 27 October 2007.

- The Prince Albert Grand Council in northern Saskatchewan carries out significant data-collection and tracking in relation to secondary and post-secondary learners and uses the results to enhance its policy formulation and decision-making.
- In British Columbia, the B.C. Aboriginal Post-Secondary Education and Training Partners Group comprises a broad-based partnership working collaboratively to identify key priorities for post-secondary Aboriginal students.
- The University of Winnipeg's Aboriginal Student Services Centre offers a home away from home and reduces adjustment difficulties for Aboriginal learners.
- The First Nations Technical Institute offers a variety of diploma, degree and certificate programs, uses various delivery methods to reduce barriers to PSE, and has a 90% employment rate for graduates.
- Membertou First Nation in Nova Scotia works to obtain commitments from mainstream post-secondary institutions to invest in the community and treats post-secondary education as a top priority, financing every applicant.

The Committee believes these initiatives and other significant achievements we learned of over the course of our hearings, more fully described in Appendix A to this report, provide valuable indicators of important advances in Aboriginal post-secondary education.

Committee members derived positive messages from the witnesses' evidence of their efforts to promote opportunities for post-secondary First Nations, Inuit and Métis learners. Probably the most fundamental has to do with the broader significance of the post-secondary achievement of every individual Aboriginal learner. This point was brought home by Morley Hanson, Coordinator of the Nunavut Sivuniksavut Program, who stressed the qualitative markers of success for NS students.

Most importantly, they've developed some strong positive attitudes about themselves as Inuit, and this is what we've found to be the most important impact of the program. Students move away from the program with increased pride in who they are, increased respect for their culture, their society, and their people. They develop confidence in themselves. They're enthusiastic and they're strongly committed to the future of Nunavut and to being involved in it.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Evidence, 19 September 2006.

It was further underscored by Michael Mendelson of the Caledon Institute of Social Policy.

[E]very single Aboriginal student who gets into a post-secondary education institution is vitally important to Canada and to their communities, an incredible opportunity to make a contribution to our future.<sup>29</sup>

A recurrent theme running through the testimony is that of partnership. Chief Nathan Matthew of the First Nations Education Steering Committee in British Columbia told us that in the view of his organization, “working together with major stakeholders is a positive thing”,<sup>30</sup> while Darren Googoo from Membertou spoke of the “need for a true partnership to exist between First Nations and institutions of higher learning”.<sup>31</sup> The First Nations Technical Institute was established through partnerships; its submissions list the many accredited mainstream post-secondary institutions with which it partners in delivering its programs.<sup>32</sup> The First Nations Education Council is currently developing partnerships to prepare for the launching of its First Nations institution.

The Committee heard evidence of the practical reality that outcomes are likely to improve when program design and delivery are responsive to the specific needs and capacities of diverse communities and individuals. As Gilbert Whiteduck told us, “the solutions are found with the community”.<sup>33</sup> This approach is exemplified by the Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue’s delivery of a bachelor’s program directly to nine Cree communities over a seven year period, and by UQAT’s offering of English and French language programming to Inuit and First Nations students in the region. The First Nations Technical Institute’s attention to community delivery of programs is another example. The opening of the Aboriginal Student Services Centre at the University of Winnipeg acknowledges and aims to address the particular circumstances of Aboriginal learners within a large institution.

The testimony also made it clear that no single solution will meet the needs of all Aboriginal learners. Lise Bastien of Québec’s First Nations Education Council reminded the Committee that “[w]e must consider as many alternatives as possible in order to reach as many students as possible”.<sup>34</sup>

Committee members find an important message in our witnesses’ forward-looking approach to outstanding issues. As Gilbert Whiteduck told us,

---

<sup>29</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>30</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

<sup>31</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>32</sup> Letter to the Committee from Karihwakeron Tim Thompson, President and CAO of the First Nations Technical Institute, dated 5 October 2006.

<sup>33</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>34</sup> *Ibid.*

Our organization and the communities are prepared to work with INAC to move forward meaningfully, to find solutions that are going to work, to celebrate and keep talking about the positive, to keep looking forward, and not looking at what's lacking, but looking at the potential we need to draw upon.<sup>35</sup>

Roberta Jamieson, President and CEO of the National Aboriginal Achievement Foundation expressed a similar determination, stating that "conversion of potential to success to achievement won't just happen. It requires commitment, hard work, and a spirit that just won't give up. It also requires that we work together..."<sup>36</sup> Peter Dinsdale, Executive Director of the National Association of Friendship Centres and the first in his family to complete high school, was equally focused.

I assure you that my child will go to some kind of post-secondary education. There will be a cultural achievement in my household. I think . . . that the best we can do is create a cultural achievement in every Aboriginal household across this country. Graduate that single Aboriginal woman in downtown Winnipeg, so that she has the expectation for her child. It's no longer okay to have multi-generational high school dropouts. The expectation is that we finish school. The expectation is that we succeed in one area or another. I believe in all honesty that is how we are going to get to the source of the problems.<sup>37</sup>

## **B. Continuing Challenges**

Witnesses who accepted the Committee's invitation to take part in its study of Aboriginal post-secondary education told us of many challenges that confront First Nations, Inuit and Métis learners. Based on the testimony we heard, Committee members have determined that, for purposes of this report, identified shortcomings in the Department's current Post-Secondary Education Program demand the most immediate action. As the following review of evidence attests, these deficiencies have to do primarily, but not exclusively, with issues of student funding; related outstanding concerns in areas of data collection and tracking are also pressing. The situation of Aboriginal post-secondary institutions under the Indian Studies Support Program, the ongoing matter of broader access to post-secondary programming, and the particular area of skills training are other key issues that must be addressed.

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>37</sup> *Evidence* 14 June 2006.

## 1. Post-Secondary Student Support Program

### a. Student Funding

If our students struggle through their childhood to get to the point where they can go on to advanced training, advanced education, and then find that the resources aren't there for them to move on, the tragedy is so painful we simply cannot allow it to happen.<sup>38</sup>

**Roberta Jamieson, President and Chief Executive Officer, National Aboriginal Achievement Foundation**

Within the Committee's time constraints, witness testimony under this heading dealt primarily with the issue of how First Nations students are faring under this component of the Department's PSE Program, which essentially includes the UCEP with respect to funding allocations. We noted the testimony of Nathan Obed of Nunavut Tunngavik Inc.<sup>39</sup> urging a review of all PSE expenditures to ensure equal and effective access to funding for Inuit learners.<sup>40</sup> However, at this time, the Committee has insufficient information at its disposal to enable extensive comment on the circumstances and concerns specific to Inuit learners under the PSSSP.<sup>41</sup>

The Committee recognizes, and our witnesses confirmed, that in the context of Aboriginal post-secondary education, no single "barrier" factor operates in isolation from other circumstances relevant to each learner. Nevertheless, Committee members were struck by the consensus view, expressed by all those who addressed the matter, that inadequate funding under the PSSSP presents a critical and ongoing obstacle that hinders significant numbers of First Nations learners from taking advantage of post-secondary opportunities.

I've seen the wind taken out of so many sails when a kid who was excited last year comes to me and says, "I got through the school, and I'm done". A lot of factors go into getting into grade 12 in some of our communities. To go that far is pretty tough. I've been working with First Nations students for over twenty years. It's tough the first couple of times you see it, but what's even tougher is that you develop a thick skin. Sometimes when I leave a

---

<sup>38</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>39</sup> NTI represents the interests of Inuit beneficiaries under the Nunavut Land Claims Agreement.

<sup>40</sup> *Evidence*, 19 September 2006.

<sup>41</sup> The Committee learned from Richard Budgell, Executive Coordinator of Post-Secondary Education of the Department's Education Branch, that Inuit post-secondary learners south of 60, as well as those who are no longer permanent residents of the Northwest Territories and Nunavut, are also eligible for PSSSP funding. For those who reside in the NWT and Nunavut, such as those attending the NS Program, the territorial funding formula provides funding from the federal government for the expenditures of territorial governments, including expenditures on post-secondary education programs: *Evidence*, 19 October 2006. NS students receive funding from the Government of Nunavut's Financial Assistance for Nunavut Students program.

community that I fly into, I think about talking with that tough skin to five or six kids. I've had a heck of a lot of long plane rides.<sup>42</sup>

**Keith Frame, Research Coordinator Prince Albert Grand Council**

To the Committee, the testimony we heard about the circumstances confronting First Nations learners and educators relates to the numbers, cited earlier in this report, showing that the pool of potential post-secondary learners is growing rapidly, that the Department's funding of PSE programs has been capped at a 2% annual increase since 1996, and that fewer First Nations learners are enrolling in post-secondary institutions. Our witnesses linked current declines in enrolment to the annual funding "cap" that has been in effect for a decade, and told the Committee about impacts experienced at the community level.

Summing up the situation for Québec First Nations communities, Gilbert Whiteduck of the First Nations Education Council told us that FNEC studies show decreased student enrolment over the past five or six years as a result of lack of funding support under the existing policy. In his view, the cap was put in place despite demographics showing a rapidly rising First Nations population and despite improvements in high school completion rates, with the result that funding "was just not there for a lot of our students".

[T]he program — and the policy that overlooks the program and that determines the level of funding — was not keeping pace with the realities of society, such as the rising cost of tuition ... and just the rising cost of living expenses and technology.

So the program has not kept pace, and our students are having a difficult time. A number of students often decide not to go because they just don't have the resources...<sup>43</sup>

Keith Frame told us that enrolment figures for First Nations learners in the 28 communities of the Prince Albert Grand Council are also in decline over the last five to six years.

This means ... in some communities, when they get their budget for post-secondary education, it hasn't increased, but the desire to go to post-secondary has. The money is limited, and the opportunity has become limited for our youth.

... When we took a look at post-secondary students ... one of the critical factors in their world was the price index and how that relates to the cost of living. Generally, the costs of living are 29% higher now than they were in 1990. Also, [w]hat we found was that ... tuitions have increased on average by 8.1% a year, while inflation has increased by 1.9%. So the pot of money,

---

<sup>42</sup> *Evidence*, 28 September 2006.

<sup>43</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

the budget that's accessible to our students, has remained the same for a fair number of years. And within that post-secondary support you do get, things cost a lot more today than they did a number of years ago.<sup>44</sup>

Nathan Matthew of the First Nations Education Steering Committee agreed that these factors are critical, stressing that actual tuition costs and “all the issues around what it costs to live: food, transportation, accommodation, and child care”<sup>45</sup> need to be taken into account. Dr. Mary Young, Director of the University of Winnipeg’s Aboriginal Students Services Centre, told us that “[o]ne of the major things that needs to change with post-secondary education is the money the students get. They still get \$675 a month to live on. I tried to live on that in 1973”.<sup>46</sup>

Darren Googoo described the funding shortfall at Membertou.

Currently, my community receives an allocation of approximately \$12,200 to send one person to a post-secondary institution. When I started my job nine years ago, the amount of money we received ... was \$11,726 per student for post-secondary education.

... Unfortunately, our funding levels have been stabilized for the last ten years. While we're still expected to send the same number of people to university, now we have to do it with a lot fewer dollars, and we haven't been as successful as we need to be.

... [It costs] our community approximately \$16,700 to send one person to post-secondary ... we're about 33% under funded on a per student basis. That makes it very difficult.<sup>47</sup>

As we have noted elsewhere, Membertou, unlike many or most First Nations communities, has attained the capacity to make post-secondary education a priority and to finance every student who applies for post-secondary funding. Mr. Googoo believes that “most communities in Canada would make [post-secondary education] the top priority within their community if they had the funding”.<sup>48</sup>

According to Roberta Jamieson “many of the students who come to [the National Aboriginal Achievement Foundation] come despite being provided with some assistance through the Department. ... We have many who report to us and

---

<sup>44</sup> *Evidence*, 28 September 2006.

<sup>45</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>48</sup> *Ibid.*

demonstrate that either they have accessed inadequate funds or there has been no funding left".<sup>49</sup>

Our witnesses explained that an immediate consequence of inadequate funding is lengthening waiting lists of longer duration for unfunded students. According to Keith Frame, in just one community within the Prince Albert Grand Council, 67 students who applied for funding last year did not get it, and socio-economic conditions prevailing in the communities mean that parents are not in a position to take up the slack. Even if some new applicants are approved for funding,

there are still students who didn't get in ... We might have twenty from the year before and ten from the year before that. What happens is you get on the waiting list and as your time comes up you might get in, but some of the waiting lists are three, four, five, six years old.<sup>50</sup>

Roberta Jamieson added that in 2004, "in my own community at Six Nations ... I had a full 400 students who were accepted for post-secondary ... who we could not fund"<sup>51</sup>. Darren Googoo told us that Membertou's sister community, Eskasoni, "has funding for approximately eighty students per year. Routinely, they get applications of 120 to 150. They have to turn away forty to seventy students per year. That's a difficult situation for that community".<sup>52</sup>

Committee members heard that for community administrators, another direct effect of inadequate funding is the necessity to reluctantly set priorities among too many applicants for too few dollars. As Darren Googoo put it, "It means that ... we have to begin to pick and choose which students go to university and which students don't. I don't like to be in the position where I have to tell people how to prioritize their dreams".<sup>53</sup> Similarly, Keith Frame told us that

[I]t's usually difficult for those folks who do want ... to go into medicine or into dentistry...

A lot of our students are hoping to get into four-year programs, hoping to get into two-year programs. You have to set priorities. ... Can you afford to send someone to school for seven years and two kids for no years, or could you send two for four years and leave the one behind? Those are the decisions that take place.<sup>54</sup>

---

<sup>49</sup> Evidence, 24 October 2006.

<sup>50</sup> Evidence, 28 September 2006.

<sup>51</sup> Evidence, 24 October 2006.

<sup>52</sup> Evidence, 31 October 2006.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Evidence, 28 September 2006.

Participants in our study suggested they perceive the problem presented by greater numbers of Aboriginal learners unable to gain access to post-secondary education as pressing and growing. The Assembly of First Nations wrote that

Despite federal statistics consistently demonstrating attainment gaps, [DIAND] has failed to respond adequately to this education crisis — due largely to federal funding policy restrictions — resulting in an increasing number of First Nation students who are unable to achieve their academic goals.<sup>55</sup>

Peter Dinsdale explained to the Committee that although he did not receive funding from his community for his first three years of university,

I don't think the issue is that my community doesn't want to support me; I think there are too many people ready to go. We have, what, 90% of kids ... not completing university right now? We want to pick that up. And if you want to pick that up immediately, give them money to go. We have kids on waiting lists who aren't able to go. We have kids who are ready, who have gone through the system, who have applied and been accepted, and who don't have the resources. ... Once the band turns them down, they might not go back. So that's part of the inclusiveness, making sure there's access and funding available.<sup>56</sup>

To the Assembly of First Nations, the gap in educational attainment “cannot be ascribed to First Nation students failing within the system, but rather, the system failing First Nation students”. The organization is concerned that “based on current rates of attainment, it is expected that the PSE gap will worsen and that this will have growing consequences for the future of Canada's economy”.<sup>57</sup>

In her appearance before the Committee, Christine Cram, then-Acting Senior Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Regional Operations, told us about reports conducted in connection with the Department's review of the PSE Program showing that “First Nations would like to see increased funding in the program to reflect increases in tuition fees and cost of living and increases in overall demand”.<sup>58</sup> When asked to comment on decreased enrolment in relation to population growth and the current 2% cap on funding, Ms. Cram acknowledged that “the value of that money over time ... is declining because costs are going up”, adding that “we would suspect the \$305 million we currently have for post-secondary education is probably insufficient. What we don't know is how much would be [sufficient]”.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Assembly of First Nations. “First Nation Perspectives on Post Secondary Education”, written submission to the Committee, dated 6 November 2006.

<sup>56</sup> *Evidence*, 14 June 2006.

<sup>57</sup> Assembly of First Nations. “First Nation Perspectives on Post Secondary Education”, written submission to the Committee, dated 6 November 2006.

<sup>58</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>59</sup> *Ibid.*

## **b. Data Collection and Tracking about First Nations Learners**

The Committee heard evidence from a number of witnesses on the subject of collecting data about and tracking First Nations post-secondary learners. Their testimony attested to the importance of accurate information-gathering in relation to the numbers and needs of these learners, as well as to the need for additional resources to enable it. The evidence also pointed to critical persistent gaps in information-gathering by the Department in this area. Based on what it heard, Committee members were able to appreciate the interaction between data collection and tracking and funding issues.

Nowhere was the direct link more apparent than in the evidence of departmental officials. Officials essentially confirmed to the Committee that deficiencies in collection of accurate data by the Department, as identified in the Auditor General's 2004 report, remain problematic. Christine Cram told us that the Department is aware "that qualified applicants are currently turned down by some First Nations because of a shortage of funding in the First Nation's post-secondary allocation in that year".<sup>60</sup> According to Ms. Cram, while the Department has information on spending, "we don't have any on the number of students whose request regarding post-secondary education could not be accepted".<sup>61</sup> Richard Budgell, Executive Coordinator of Post-secondary Education in the Department's Education Branch, added that the Department simply does not collect information on the numbers of eligible students denied funding.

If that were to be collected, that would mean there would be another requirement ... to First Nations to collect that information and aggregate it and submit it. We're conscious ... about the burden ... that is put on First Nations. ... It has to be seriously considered whether this is information we feel we need regionally, nationally, on a First Nations level...<sup>62</sup>

Ms. Cram acknowledged that for the Department, not having a grasp on accurate numbers in the specific category of eligible, unfunded students, has significant implications for planning.

[T]o determine how much money we need, we have to know what the demand is. For the time being, the information we have is inaccurate. So we cannot say whether we need double \$300 million or how much is available to us. We will have to get that information before we can forecast the needs.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

Ms. Cram informed the Committee that this matter is under review as part of the Department's current framework renewal process. That process is to be completed by June 2007.

In other evidence heard by the Committee, witnesses' appreciation of the local, regional and national value of data collection and tracking, for funding and other purposes, was apparent. Nathan Matthew told us that the B.C. Aboriginal Post-secondary Education and Training Partners are working on collecting data about post-secondary Aboriginal learners in the province because "[w]e don't believe we have enough information to make appropriate decisions. We want to collect information on a research basis about how our kids are doing and make decisions based on that".<sup>64</sup> According to Chief Matthew,

[W]e have to get real in terms of the numbers we're dealing with. We have an idea about how many students aren't getting access to post-secondary education just because of funding. They're eligible, but they're not getting in. We don't have any research tools to tell us the real numbers on that. I think we have to develop those and make sure First Nations are involved with the collection of information.

We need to be tracking students: how are we doing prior to the students getting to post-secondary education? A lot of the problems we're having in terms of success are predictable. If they're not on an academic math or English track that allows them to get into a post-secondary program, an academic program, what kind of expectation are we giving our students? ... I think we have to make sure we have a good information base about the students we're dealing with and not depend on Statistics Canada or anything like that and make some guesses five years after the fact. That I think is a real challenge.<sup>65</sup>

For Keith Frame, collecting precise community-level data and tracking it provide important tools that enable the Prince Albert Grand Council to identify and plan for learners' and communities' needs. The Assembly of First Nations addressed the matter of resources required to undertake data-gathering and tracking. In its view,

Increased financial support is needed to properly assess the success of students and to conduct the necessary research for policy development. Post-secondary funding needs to include administration funding for data collection and analysis, the tracking of students and the technology to do so.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

<sup>65</sup> *Ibid.* Chief Matthew also told the Committee about collaborative data-collection and tracking processes underway with provincial and other partners in B.C.'s K-12 systems, both on- and off-reserve.

<sup>66</sup> Assembly of First Nations. "First Nation Perspectives on Post Secondary Education", written submission to the Committee, dated 6 November 2006.

Similarly, the First Nations Education Council takes the position that “[c]ommunities need to be provided with funding support to allow them to better track the students they fund and to more effectively work in collaboration with mainstream institutions”.<sup>67</sup>

Roberta Jamieson told the Committee about the tracking of learners in the health area that the National Aboriginal Achievement Foundation conducted in 2005-2006.

[W]e have a statistical profile of our applicants with respect to gender, Aboriginal affiliation, province, residence, scholarships, educational level, barriers they've encountered, supports they need to be successful, how they feel about our service, employment prospects, who they're working with, whether they're working in their field of study, whether they're working in the communities, record of volunteer work, and whether they're working for the government.<sup>68</sup>

Ms. Jamieson stressed that this form of tracking is “critical and vital, and “should be readily available right across the country”.<sup>69</sup>

In discussing his census data-based report on *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada* with Committee members, Michael Mendelson described data collection as crucial in this relatively new area of research, and invited other researchers to undertake more extensive studies. This is in keeping with actions outlined in the report as preliminary to improved educational outcomes.<sup>70</sup>

### **c. Allocation and Delivery of Post-Secondary Student Support Program Funding**

Committee members understand that no single aspect of the PSSSP can be considered in isolation from its other facets. Another interconnected issue raised during the Committee's inquiry was the basic question of how PSSSP funding is allocated. Not surprisingly, it, too, presents significant information-gathering and tracking issues.

In written submissions accompanying their appearance, the First Nations Education Council cited a departmental document outlining the evolution of the PSSSP funding delivery system. It explains that, prior to 1992, budgeting was based

<sup>67</sup> First Nations Education Council, “First Nations Post-secondary Education”, written submission to the Committee, dated 17 October 2006.

<sup>68</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>69</sup> *Ibid.* NAAF is currently expanding its tracking to include learners in all funded post-secondary fields.

<sup>70</sup> Mendelson, Michael. *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, Caledon Institute of Social Policy, July 2006. Accessible at <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/595ENG%2Epdf>

on a regional estimate of needs. However, “between 1992 and 1997, PSSSP funding became part of each region’s block funding arrangements — essentially the link between eligible student populations and level of funding was lost”.<sup>71</sup> According to Gilbert Whiteduck, communities were then “given envelopes to work within; if they ran out of money, then there was a priority list of who would have access. ... It made it very challenging”.<sup>72</sup>

Richard Budgell elaborated on how the current delivery system works: PSSSP funding is distributed to the Department’s regional offices, and by these offices to First Nations and Inuit administering organizations, typically the communities. Different regions use different calculations for distribution of funds, using a population basis of one form or another. According to Mr. Budgell, the “terms and conditions of the program and the nature of the funding instruments to First Nations do not require that this funding be spent only on post-secondary”.

The funding instruments with First Nations don’t operate that way ... If the First Nation finds that they ... have more post-secondary funding available than there is demand for, the First Nation has the capacity to transfer that amount of money into other of its priorities.<sup>73</sup>

Mr. Budgell was unable to tell Committee members how often monies allocated for PSSSP are, in practice, spent on other community priorities such as infrastructure, or K-12 systems, because the Department does not collect the information or require that First Nations communities report on such re-allocations. Ms. Cram told us that “this is not a matter of misusing funds; it’s that, in order to be able to use post-secondary funds, an individual community has to have students it can fund. If it doesn’t have any, then it could use it for kindergarten to grade 12, or something like that”.<sup>74</sup> She added that “[t]here are not sufficient control measures, but we have not seen any cases of ineligible people receiving money. That problem does not exist. [A community that has responded] to all existing needs ... will not give the funds to someone who is ineligible”.<sup>75</sup>

The Committee heard from Mr. Budgell that changes to the existing terms and conditions of the program could target PSSSP funding for exclusive use on that program, as is currently the practice for special education. As he acknowledged, the

---

<sup>71</sup> First Nations Education Council. “First Nations Post-secondary Education”, written submission to the Committee, dated 17 October 2006, citing Department of Indian Affairs and Northern Development, Departmental Audit and Evaluation Branch. *Evaluation of the Post-Secondary Education Program*, June 2005.

<sup>72</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>73</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

fact that there are First Nations communities where the needs of eligible applicants exceed available PSSSP funds, is “obviously a problem”.<sup>76</sup>

## **2. Other Key Issues**

As we have indicated, the primary challenges witnesses raised before the Committee concerned student funding under the PSSSP and related issues. Nevertheless, participants in our study broached a number of additional matters that Committee members believe also warrant consideration in this report.

### **a. Indian Studies Support Program and Aboriginal-controlled PSE Institutions**

[T]he development of First Nations post-secondary institutions, we believe, is the right way to go in terms of First Nations taking control and responsibility of post-secondary education, but there is very little support for that. So the rise of First Nations post-secondary institutions across the country is being limited...<sup>77</sup>

**Chief Nathan Matthew, First Nations Education Steering Committee**

First Nations and Aboriginal controlled institutions operate on the edge of the post-secondary system in Canada...<sup>78</sup>

#### **First Nations Technical Institute**

Although time constraints prevented the Committee from pursuing this topic as fully as it merits at this time, our study has enabled the Committee to gain some insight into the position of Aboriginal post-secondary institutions under the present ISSP program. According to the National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, there are currently 64 such institutes in Canada.<sup>79</sup> While highlighting the successes and proven benefits of these institutions for Aboriginal learners and their communities<sup>80</sup>, our contributors expressed concern about the inadequate and unstable ISSP funding they currently receive.

---

<sup>76</sup> Ibid..

<sup>77</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

<sup>78</sup> Letter to the Committee from Karihwakeron Tim Thompson, President and CAO of the First Nations Technical Institute, dated 5 October 2006.

<sup>79</sup> Letter to the Committee from Trevor Lewis, Chair of the National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, dated 4 October 2006.

<sup>80</sup> According to the NAIHL, these institutions “address the need for First Nations and Aboriginal professionals in our communities”, “have demonstrated high success rates in recruiting, retaining and graduating Aboriginal learners”, and are “also significant economic drivers in our communities through providing employment and other economic spin-offs”: Ibid.

The First Nations Technical Institute informed the Committee that ISSP funding of First Nations institutions in Ontario on the basis of annual proposals — which the Committee understands is the normal practice under PSE Program guidelines — has remained largely unchanged for a decade, with the result that

FNTI would require a 72% increase to its current allocation just to have the same spending power that it had a decade ago. A similar result would apply to other ISSP recipients.<sup>81</sup>

The FNTI identified as a “funding catch” the fact that, as ISSP funding is tied to PSSSP funding, an increased allocation to the ISSP would require subtracting from PSSSP monies. In the view of this organization, the federal approach to Aboriginal post-secondary institutions has “not changed to meet new and evolving demands”,<sup>82</sup> while the NAIHL suggests that “Canada cannot continue to ignore the success”<sup>83</sup> achieved by them.

I attended an Aboriginal college more than 30 years ago. That college closed five years later. At least 50 young people used to graduate every year. That is an aberration. If this college were still operating in Québec, we would now have at least 30 times 50 youths with a college level diploma. I can tell you the socio-economic circumstances of our communities would be different.

**Lise Bastien, Director, First Nations Education Council**

Christine Cram of the Department of Indian Affairs told us that the ISSP provided some financial assistance to over 50 institutions in 2004-2005,<sup>84</sup> without specifying what percentages were “mainstream” versus Aboriginal-controlled.<sup>85</sup> According to Richard Budgell, ISSP expenditures were “about \$20 million in the past year ... considerably less than 12% of overall expenditures”,<sup>86</sup> i.e., the maximum percentage allowable under PSE Program guidelines. He added that, apart from core funding provided to the First Nations University of Canada in Saskatchewan, the Department hasn’t “come down with a decision about whether we would want to

---

<sup>81</sup> Letter to the Committee from Karihwakeron Tim Thompson, President and CAO of the First Nations Technical Institute, dated 5 October 2006.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Letter to the Committee from Trevor Lewis, Chair of the National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, dated 4 October 2006.

<sup>84</sup> *Evidence*, 19 October, 2006.

<sup>85</sup> As was explained by the First Nations Technical Institute, this component of the PSE Program “originally funded many of the Native Studies and Native Access programs within mainstream colleges and universities, but over time has evolved to support Aboriginal controlled post-secondary institutions” as well: Letter to the Committee from Karihwakeron Tim Thompson, President and CAO of the First Nations Technical Institute, dated 5 October 2006.

<sup>86</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

support operations for the expenses of [Aboriginal stand-alone] institutions. It's currently not permitted under the ISSP".<sup>87</sup>

Committee members feel it is important to note that, in addition to concerns about ISSP funding, the NAIHL and the FNTI both stressed to the Committee that the absence of stable funding and formal recognition from the provinces also represent a major ongoing hurdle for Aboriginal-controlled post-secondary institutions.

Indigenous institutions are not eligible to receive operating grants, special grants, capital and infrastructure grants and research support like mainstream institutions. ... [M]ost operate on short-term funding grants. The lack of formal recognition of Indigenous institutions also means that they do not have the authority to grant provincially recognized certificates, diplomas and degrees.<sup>88</sup>

As we learned, Aboriginal institutions must partner with mainstream institutions in order to provide learners with recognized credentials and retain eligibility for ISSP and other funding,<sup>89</sup> while the partnered institutions are able to count the students in the Aboriginal institutions' programs and receive corresponding grants. The NAIHL described this situation as untenable. In the AFN's submissions, "it appears that First Nation institutions are forced to pay double the cost to operate and deliver post-secondary programs".<sup>90</sup>

## **b. Access to Post-secondary Programming**

[W]hat about the non-status population in this country who cannot access some of those moneys because they don't hold a discretionary status card?<sup>91</sup>

**Patrick Brazeau, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples**

We mentioned earlier in this report that the Department's post-secondary funding is not available to Métis learners or to First Nations learners without status under the *Indian Act*. At the same time, Committee members know, from our preparatory reading and the evidence we heard, that barriers to post-secondary educational attainment affect the entire spectrum of Aboriginal learners. We also

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Letter to the Committee from Trevor Lewis, Chair of the National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, dated 4 October 2006.

<sup>89</sup> Letter to the Committee from Karihwakeron Tim Thompson, President and CAO of the First Nations Technical Institute, dated 5 October 2006.

<sup>90</sup> Assembly of First Nations. "First Nation Perspectives on Post Secondary Education", written submission to the Committee, dated 6 November 2006.

<sup>91</sup> *Evidence*, 12 June 2006.

know that the matter of broader access to PSE or equivalent programming has long been a source of concern for “non-reserve” Aboriginal groups. Evidence we heard confirmed that this remains the case. Witnesses discussing the access issue described it as raising concerns about justice and equity, and about current gaps in government policies.

Peter Dinsdale of the NAFC suggested to the Committee that “[i]f we’re serious about Aboriginal kids graduating from school”, the present needs of Aboriginal learners across the country other than “status Indians” must be considered too. In his view,

[T]he issue is one of both access and equity — access across the country and equity as to your legal status. If Bill C-31 defines me as an Indian, I have access; if the government decides I’m not an Indian, I don’t have access.<sup>92</sup>

Anita Olsen-Harper of the Native Women’s Association of Canada agreed that the Department’s focus on registered First Nations people is a problem because “there are many people who have Aboriginal descent and may never ever have the hope of getting onto the registry rolls”.<sup>93</sup>

Patrick Brazeau of the Congress of Aboriginal Peoples invited the Committee to look into what he calls “the situation of discrimination in federal education programs for Aboriginal peoples [based on] arbitrary and irrelevant criteria such as status under the *Indian Act*”, which he places “at the core of the sad and unacceptable failure of current educational social policies, whether federal or provincial”.<sup>94</sup> CAP’s written submissions suggest that “neither the federal nor provincial governments want to accept any responsibility for funding, or otherwise dealing with the academic pursuits of off-reserve Aboriginal people”.<sup>95</sup> According to Chief Brazeau,

[W]hat happens with respect to the off-reserve population in this country ... is that they fall between the cracks. Our position is that we know the federal government has funding for education. We know provincial governments have funding for education. So I think it’s time that we be honest with ourselves in terms of who does what, how we can start a dialogue amongst ourselves...<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Evidence, 14 June 2006. In 1985, Bill C-31 amended the criteria for registration as an “Indian” in the *Indian Act*.

<sup>93</sup> Evidence, 12 June 2006.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Congress of Aboriginal Peoples. “Notes for a Presentation on Aboriginal Education”, 12 June 2006, Annex 2, “Background on Post Secondary Education for Off-Reserve Aboriginal Peoples”, p. 4.

<sup>96</sup> Evidence, 12 June 2006.

Asked to comment on the matter of access with respect to Métis people, Allan MacDonald, Director General of the Department's Office of the Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians, acknowledged that "there is no post-secondary program for Métis similar to those for First Nations", owing to the federal government's view of its primary responsibilities toward First Nations people and its resulting policy choices. Nor, according to Christine Cram, is the Department currently considering "expanding the eligibility criteria [of the Department's PSE Program] ... to include Métis". However, Mr. MacDonald explained, the federal government does provide indirect federal support to Métis learners. For example,

The federal government a number of years ago helped to capitalize the National Aboriginal Achievement Foundation, with about \$12 million. We know that Métis are heavy users of the bursaries and scholarships that institution grants.<sup>97</sup>

The Aboriginal Human Resources Development Agreement (AHRDA) program was also mentioned as a vehicle through which Métis students may gain access to post-secondary education. It is Committee members' understanding that these indirect supports are also available to non-status First Nations people, and for that matter to PSE Program-eligible learners.

Mr. MacDonald conceded that "[i]n no way does [the indirect support] compare with the scale and scope on which Indian Affairs works with First Nations".<sup>98</sup> Roberta Jamieson subsequently told the Committee that although the National Aboriginal Achievement Foundation, one of the sources cited by Mr. MacDonald, was able to make awards of \$2.8 million to 934 of 1,129 applicants in 2005-2006,

[T]he support requested was over \$8.6 million. We could only meet 32.5% of the amount requested. As well, despite increased education costs over nearly two decades, we are awarding now less per person than we were then.<sup>99</sup>

### **c. Skills Training**

Who is to say that an academic career is more valid than a strong career in the trades?<sup>100</sup>

**Anita Olsen-Harper, Native Women's Association of Canada**

---

<sup>97</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>100</sup> *Evidence*, 12 June 2006.

Committee members know from the reports and statistics we canvassed that, for many Aboriginal learners, post-secondary programming in the form of vocational and skills training represents an important, and potentially more attractive and accessible option. As Christine Cram from the Department reminded us, funding for “[t]rades training predominantly comes through the AHRDAs from Human Resources and Social Development Canada”. First Nations, Métis and Inuit post-secondary learners are eligible for funding through AHRDAs concluded with their respective organizations. Ms. Cram described it as a “very successful program”.<sup>101</sup>

With this in mind, the Committee heard from witnesses about the funding and delivery of post-secondary vocational or skills training programming, and about concerns associated with it. Some relate directly to funding to learners. Karen Schuyler of the Native Women’s Association of Canada told us that although she agrees the program is successful, “the dollars are never enough. There is a long waiting list in each of the communities for people to get into training”.<sup>102</sup> According to Dr. Paulette Tremblay of the National Aboriginal Achievement Foundation, “[t]here is very little funding through the [Department’s PSE] program for trades or programs where [learners] have to do upgrading because their education isn’t perhaps at the required level”.<sup>103</sup> On the question of access, National Chief Patrick Brazeau of the Congress of Aboriginal Peoples told us that “[a]ccess to skills development is very uneven in this country, especially for non-reserve First Nations and Métis peoples outside the prairies”.<sup>104</sup>

On a policy level, Chief Nathan Matthew pointed to the “division of labour” within the federal government in the area of trades training as problematic. In his view, the Department has little interest in trades training, and the fact that it falls largely under Human Resources and Social Development Canada, and not the Department, illustrates “the segmentation of responsibility of government to post-secondary education [leading to] fragmented programming”.

[I]t seems government doesn’t really talk; the departments don’t talk to one another or have a coordinated approach to supporting First Nations learners at the post-secondary level. ... [I]t’s a challenge to get those two bodies to work together, especially when it comes down to what happens in our community for provision of support.<sup>105</sup>

Asked to comment on this matter, Lise Bastien of the First Nations Education Council told the Committee that

---

<sup>101</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>102</sup> *Evidence*, 12 June 2006.

<sup>103</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>104</sup> *Evidence*, 12 June 2006.

<sup>105</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

[I]t's really important to have that discussion between different ministries, but we've been talking about this for a long time as First Nations to ministries, and it doesn't happen. We can't wait, if they don't want to talk to each other...<sup>106</sup>

Richard Budgell of the Department's Education Branch told the Committee that "[t]he relationship between AHRDA funding and the Indian Affairs post-secondary funding is something that we think we have to work on to ensure there is no duplication. That way the funding utilized in First Nations and Inuit communities is optimal". He acknowledged that "[i]t's fair to say that there hasn't been [much communication between the departments on trades training]".<sup>107</sup>

## COMMITTEE'S CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

In Canada today, no First Nation, Métis, or Inuit young person should be prevented from going on to post-secondary training or education because of lack of financial resources.<sup>108</sup>

**Robert Jamieson, President and Chief Executive Officer, National Aboriginal Achievement Foundation**

When we look at Aboriginal Canada today ... [n]o people should feel that this is their country more than us. Yet some Aboriginal people feel that they're being left behind. That's a dangerous road for Canada to go down.<sup>109</sup>

**Darren Googoo, Director of Education, Membertou First Nation**

As we draw our report to a conclusion and formulate our recommendations, we are mindful as a committee that for the sake of individual Aboriginal learners and their communities, "of all the matters that we work on, education is surely the one that we have to get right".<sup>110</sup> While the Committee's principal recommendations below reflect our focus on the Department's PSE Program, we end our study persuaded that the matters brought to our attention raise fundamental policy considerations about the future of post-secondary education for all Aboriginal learners. Committee members believe that our oversight role mandates us to address that future in our concluding comments to this report.

Witnesses told us, directly and indirectly, that we have reached a critical juncture when it comes to Aboriginal post-secondary education. We have learned,

---

<sup>106</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>107</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>108</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>109</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>110</sup> *Evidence*, 2 November 2006.

on the one hand, about positive developments that inspire confidence for the future. The progress made by Aboriginal and non-Aboriginal stakeholders in developing post-secondary programming and delivering it to Aboriginal learners across the country with limited resources is more than commendable. Moreover, we heard that this determination produces results. On the other hand, our witnesses also told a cautionary tale about aspects of the current situation that may jeopardize the future of Aboriginal post-secondary education. They include past and ongoing under-funding for post-secondary learners under the PSSSP, gaps in key information for policy development purposes and the lack of equivalent access for Métis and non-registered First Nations learners.

As a committee, we want to honour the steps forward taken, while not shrinking from the hard truths we heard. One of the hardest of these truths is that right now, in Canada, it appears there are uncounted numbers of aspiring Aboriginal learners who are unable to gain access to the funding they need to enrol in post-secondary programs. Roberta Jamieson of the National Aboriginal Achievement Foundation estimates thousands of First Nations, Inuit and Métis learners are in that position.<sup>111</sup> In 2000, the Assembly of First Nations put the number of First Nations students alone who had been denied access to PSE funding at close to 10,000.<sup>112</sup> The Department has no estimate because it does not collect the information.

[W]hat makes it tough is when you recognize opportunity lost, when you see potential that's gone. What I mean by opportunity lost is having young individuals with strong minds, strong bodies, and full of ambition who don't need to be motivated because they're ready to go, but it's not there for them.

A student with a treaty number in Black Lake who gets a dental assistant diploma benefits everybody, not just the community of Black Lake. When a teacher gets a degree and starts teaching students, those students will disperse across the country. It's not the opportunity of Black Lake. It's not the opportunity of the Prince Albert Grand Council or Saskatchewan. It's the opportunity that's being lost for all of us.<sup>113</sup>

**Keith Frame, Research Coordinator, Prince Albert Grand Council**

Committee members find this scenario unacceptable. We believe the future costs to Canada of failing now to fully address the admittedly complex resource issues raised by growing backlogs of potential Aboriginal learners are likely to be unacceptably high and can only compound existing gaps. Furthermore, although our report deals mainly with funding needs under the Department's PSE Program, our belief in this respect applies equally to Métis and non-registered First Nations learners whose funding needs exceed available resources. Knowing, as we do, that post-secondary education is key for the employment and earnings success of

---

<sup>111</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>112</sup> See note 22.

<sup>113</sup> *Evidence*, 28 September 2006.

Aboriginal people, It is simply not in our interest as a society to allow lost educational and employment opportunities for the fastest growing segment of the Canadian population to be perpetuated by failing to come to grips with the extent of a solvable problem.

Why should Canada be interested in providing more resources? On the one hand, Canada's economy is facing frightening labour shortages in almost every field, and we know that. ... On the other hand, we know First Nations, Métis, and Inuit people nationally are Canada's fastest-growing sector of the population, facing themselves frightening unemployment, under-employment, poverty, and unrealized productivity and potential ... each set of problems provides a solution to the other problem. Instead of two problems, I believe we have two solutions.<sup>114</sup>

**Roberta Jamieson, President and Chief Executive Officer, National  
Aboriginal Achievement Foundation**

Committee members have come to realize that actual government policies, however well intentioned, are not delivering on the promise of post-secondary education for Aboriginal learners. We believe that putting an end to this disconnect is a pressing concern for Canada. Achieving this objective will, in our view, require significant monetary investment now and in the years ahead to interrupt and reverse the present cycle of ever-increasing unmet need of First Nations and Inuit learners for financial assistance, and to put in place a sustainable system, based on solid data, that is tailored to present and future needs. As we've stated, the cost of not making that investment now will only be compounded in the future.

We know, however, as Roberta Jamieson reminded us, that although increased financial resources are essential, "problems won't be dealt with, nor potential liberated, if we just throw enough money at it".<sup>115</sup> The Committee believes that government also needs to work in close collaboration with Aboriginal stakeholders in developing a comprehensive, long-term strategic approach to Aboriginal post-secondary education. Immediate measures to address present failings in existing systems in the short term need to be supplemented by the development of medium and long-term measures to ensure the cycle of disadvantage owing to inadequate financial resources is not repeated, and the potential of Aboriginal post-secondary learners is given every chance.

As Christine Cram acknowledged before the Committee,

[W]e need to do much better to ensure First Nations and Inuit children and youth have the academic footing to move on to post-secondary studies and have the skills to take advantage of the merging opportunities resulting from investments in resource development projects ... and the retirement of baby boomers.

---

<sup>114</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>115</sup> *Ibid.*

All parties recognize that the status quo is not accomplishing the desired results on reserve and that better coordination and a stronger education system would properly equip learners to reach their potential.<sup>116</sup>

In this regard, Committee members find encouraging the commitment to long-term predictable funding for post-secondary education in the Minister of Finance's recent economic plan.<sup>117</sup> This general commitment must extend to and encompass Aboriginal learners, educators and institutions.

As a committee, we are convinced that tackling the challenges presented by existing shortcomings in Aboriginal post-secondary education calls for a non-partisan, practical, forward-looking approach. It is in this spirit, and with this conviction, that we make the following recommendations.

### **Creating Positive Outcomes**

As we have tried to stress in this report, there is much to celebrate in the many advances achieved by Aboriginal post-secondary learners, Aboriginal and mainstream educators and institutions across the country, all too often, as we know, against the odds. Their achievements bring a new and instructive perspective to bear on the "gloom and doom" that is all too common in the public discourse when it comes to Aboriginal matters. The Committee believes the positive outcomes realized to date should be made more widely known, including within the Aboriginal community itself. Although undoubtedly unique to the context in which each was developed, successful initiatives may nevertheless have a broader usefulness to other communities, learners, educators and institutions that are either engaged or wanting to become engaged in Aboriginal post-secondary education programs and projects. Non-Aboriginal educators and other Canadians could also benefit from making this information more broadly available. While we know some work has been done in this area, the Committee believes the information should be made more accessible using a more systematic approach. Therefore, the Committee recommends:

### **RECOMMENDATION 1**

**That the Department, in collaboration with Aboriginal and non-Aboriginal stakeholders, develop a national database web site, accessible via the Internet, for the purpose of making information about successful programs and initiatives in Aboriginal post-secondary education widely available to Aboriginal organizations, communities, learners and Aboriginal and non-Aboriginal institutions;**

---

<sup>116</sup> Evidence, 19 October 2006.

<sup>117</sup> Advantage Canada: An Economic Plan to Eliminate Canada's Net Debt and Further Reduce Taxes. 23 November 2006. <http://www.fin.gc.ca/ec2006/pdf/plane.pdf>

**that the database include information about successful initiatives developed by First Nations, Inuit and Métis segments of the Aboriginal population; and**

**that the Department ensure information about the database, and annual reports outlining its contents, are widely disseminated.**

### **Student Funding<sup>118</sup>**

Our witnesses told us in no uncertain terms that student funding is the first obstacle that needs to be tackled. Many made recommendations to that effect. The Committee notes with interest that in 1989, our predecessor committee heard from witnesses how newly introduced changes to financial assistance measures in the Department's PSE Program would result in the funding needs of growing numbers of eligible First Nations learners not being met, and increased deferrals. The Committee recommended that "the [PSSSP] program provide adequate funding to each eligible applicant in each year".<sup>119</sup> From our 2006 vantage point, we know that in the intervening period, a spike in enrolments occurred in the immediately ensuing years in spite of 1989 modifications. We also know, however, that the 2% annual funding cap over the past decade, combined with the incremental rise in numbers of eligible learners, has taken and continues to take a heavy toll on First Nations learners and their communities, as evidenced by declining enrolments and lengthening waiting lists. It is this cycle that we believe must be interrupted.

Our goal, like that of our predecessor, is to make sure that no eligible First Nations or Inuit learner is denied adequate funding to pursue post-secondary education now or in the future. On the question of what constitutes "adequate" funding, our witnesses have told us, and our review of departmental and other sources supports the view, that per student funding under the PSE Program has not kept pace with rising costs in all areas. Committee members believe that shortfalls in financial assistance relative to actual costs incurred compromise the ability of First Nations and Inuit learners to successfully complete post-secondary programs.

Therefore, the Committee recommends:

### **RECOMMENDATION 2**

**That the 2% annual cap on spending increases for the Department's Post-Secondary Education Program be eliminated immediately;**

---

<sup>118</sup> Our recommendations under this heading do not refer to the PSSSP as the Department's current review of its PSE Program may result in renaming of its components.

<sup>119</sup> *A Review of the Post-Secondary Student Assistance Program of the Department of Indian Affairs and Northern Development*, June 1989, p. 62.

that the Department's spending increases for PSE programming be based on actual costs associated with program components and not be subject to discretionary caps;

that the Department make it a priority to provide adequate funding under the PSE Program to *every* eligible First Nations and Inuit learner and put in place a plan to achieve that priority by the end of 2007, said plan to include implementation measures with clear target dates;

that the Department ensure financial assistance for eligible First Nations and Inuit learners under the Department's PSE Program is based on actual costs incurred for tuition, travel and living expenses, and indexed annually to reflect rises in both tuition costs and the cost of living; and

that the Department review the categories of eligible expenses under the PSE Program in order to ensure that the real expenses routinely incurred by individual eligible First Nations and Inuit learners are covered. Such expenses may include, but are not limited to, child care, special needs, and special shelter. This review should occur immediately, and at regular intervals thereafter.

We know that the objective of adequate funding for every eligible First Nations and Inuit learner undoubtedly entails budgetary consequences for the government and the Department. However, as we have stated, a failure to invest in the future of First Nations and Inuit learners now would also undoubtedly entail immeasurable long-term costs. We are also concerned that increased PSE allocations should not "rob Peter to pay Paul" by diverting funding from other essential departmental programs. Therefore, the Committee recommends:

### **RECOMMENDATION 3**

**That the Department's budget, in the 2007-2008 and ensuing fiscal years, be increased to reflect increased expenditures associated with providing more funding to more eligible First Nations and Inuit learners.**

As a committee, we have a particular concern about the numbers of eligible First Nations and Inuit learners who are on waiting lists for PSE funding right now. Although we do not yet know with any certainty what those numbers are, we believe that, having made it successfully to the threshold of post-secondary learning, they should not be kept waiting any longer. We believe immediate measures are required to address the existing "backlog" of eligible students who have thus far been unable to obtain financial assistance. In the opinion of Committee members,

they merit special consideration by the Department, and its immediate direct intervention. Therefore, the Committee recommends:

#### **RECOMMENDATION 4**

**That the Department take immediate steps, together with its regional offices and First Nations and Inuit administering organizations, to ascertain, by the end of 2007, the identities of eligible First Nations and Inuit learners who have been denied PSE funding owing to insufficient allocations;**

**that a special fund be established for the specific purpose of providing these learners with adequate PSE funding for one year, following which they would fall under the regular PSE regime we propose; and**

**that the Minister of Indian Affairs and Northern Development seek one-time special authority for this purpose.**

#### **Data Collection and Tracking**

In 1989, the then-Minister of Indian Affairs told the Committee on Aboriginal Affairs that despite the newly “fixed” PSE budget, “with proper data, forecasting of student demand would be more accurate and deferrals could be eliminated altogether”.<sup>120</sup> The key importance of data is underscored throughout that committee’s report, and in its recommendations. Nearly 20 years later, departmental officials told us they remain handicapped in this respect because they do not collect information about the numbers of eligible students who are denied funding under the PSE Program, and are thus unable to forecast budgetary needs with any accuracy. A number of sources consulted by the Committee, from the Auditor General’s 2004 report to the Department’s in-house evaluation of its PSE Program in 2005, highlight the unresolved data challenges facing the Department.

Committee members believe that to be effective, planning, programming and budgeting for Aboriginal post-secondary education must be based on information that is as accurate and as comprehensive as possible. In our opinion, if the Department’s objective of improving its delivery of post-secondary programming to First Nations and Inuit learners is to be achieved, it simply has to do a better job of connecting the dots between the numbers of eligible learners and allocation of funds. In order to ensure funds earmarked annually for the PSE Program are sufficient to meet actual needs, and program needs are forecast accurately, the Committee recommends:

---

<sup>120</sup> Ibid. p. 29.

## RECOMMENDATION 5

That the Department's new policy and management frameworks outline specific measures, developed in close collaboration with First Nations and Inuit administering organizations and its regional offices, for gathering accurate information about the numbers of First Nations and Inuit learners eligible for as well as those applying for funding for each following academic year;

that the participation of First Nations and Inuit administering organizations in the development of these measures be financed by the Department;

that the measures developed include provisions for enhancing the information-gathering capacity of First Nations and Inuit communities and administering organizations; and

that the information-gathering measures outlined in the Department's policy and management frameworks be implemented by all regional offices.

Our witnesses indicated to us that keeping track of post-secondary learners is increasingly critical for planning and policy development purposes, and to enable administering organizations and communities to work more effectively with post-secondary institutions. We are mindful of the view expressed in Michael Mendelson's recent Caledon Institute report, that

Despite ... financial and policy challenges, getting good data and keeping track of our progress is the only way to ensure that educational progress for Canada's Aboriginal peoples is really being achieved. The cost, while doubtless significant, will be small relative to the costs and the implications for the future of this country of allowing the education system to continue failing Aboriginal people.<sup>121</sup>

Committee members believe that although tracking this vital information could be done by administering organizations at the community level or at the tribal council level, not all communities or tribal councils currently dispose of the financial or human resources to undertake additional administrative tasks. As a committee, we feel there is also a planning advantage to creating a national facility for gathering information about and tracking post-secondary learners. Therefore, the Committee recommends:

---

<sup>121</sup> Mendelson, Michael. *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*. Caledon Institute of Social Policy, July 2006, p. 40. Accessible at <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/595ENG%2Epdf>

## **RECOMMENDATION 6**

**That the Department take immediate steps, in collaboration with Aboriginal organizations with expertise in the area, such as the First Nations Statistical Institute, to establish and finance an information and tracking national PSE database; and**

**that the Department and its regional offices ensure comprehensive information about the PSE database, including privacy protection measures, is widely disseminated to First Nations and Inuit administering organizations and communities.**

### **Allocation and Delivery of PSE Funding**

For Committee members, the testimony of officials on this matter raised questions about the Department's current scheme for allocating and delivering PSSSP funding. We heard that regional offices use different calculations for distribution of funds to administering organizations, that some communities receive more PSSSP dollars than they require for the numbers of eligible applicants in a given year, while others obtain insufficient monies in a given year to fund their eligible learners. In addition, the Department has not collected information in this area so as to determine which communities are in a "deficit" or a "surplus" position, and to institute corrective measures accordingly.

Officials have told us that the Department's current review of options for a "re-engineered" PSE Program includes looking at "new delivery models", to be developed with First Nations and Inuit learners and educators, as well as service providers and administering organizations. We know there is a range of possible delivery methods that might be considered in examining current shortcomings. However, the Committee hesitates to impose any one model on the parties during their ongoing review of options.

Committee members believe re-establishing the link between eligible student populations and funding levels and ensuring more efficient delivery of funds to every eligible learner are important. In this respect, we are of the view that existing deficiencies in current allocation methods need to be remedied on the basis of criteria that are consistent and predictable for all concerned. Therefore, the Committee recommends:

## **RECOMMENDATION 7**

**That the Department's new policy and management frameworks set out a precise methodology, developed in collaboration with Aboriginal organizations with expertise in the area, to be used by**

**all regional offices in allocating and delivering PSE funds to First Nations and Inuit administering organizations;**

**that the Department ensure all administering organizations are made aware of its new policy and management frameworks, and any associated guidelines related to PSE allocation and delivery; and**

**that the Department, in collaboration with administering organizations, establish appropriate mechanisms to monitor the allocation and delivery of PSE funds.**

## **Other Key Issues**

As we indicated earlier, the Committee has, over the course of its hearings, gained some understanding of the ISSP component of the Department's PSE Program. Witnesses told us of their long-standing concerns related to what they perceive as limited access to PSE or equivalent programming. The Committee also heard some evidence of inadequate funding of and access to vocational and skills training programs for post-secondary Aboriginal learners. Nevertheless, we have concluded that without additional information, the Committee is not in a position at this time to offer comments or recommendations as detailed as we would like on these important issues.

There are, however, specific matters related to the three issues that we believe it is important to address now.

### **Indian Studies Support Program**

The first issue we wish to deal with under this heading concerns an apparent data deficiency within the Department about the overall allocation of funds to the ISSP. Committee members believe this lack of data has implications for planning and policy development purposes. In our view, the Department needs to track its ISSP allocations much more closely in order to be able to evaluate whether they are meeting the actual needs of Aboriginal and mainstream post-secondary institutions, and to make any necessary adjustments to the ceiling. Therefore the Committee recommends:

### **RECOMMENDATION 8**

**That the Department's new policy and management frameworks outline specific measures, developed in collaboration with organizations representing Aboriginal and mainstream post-secondary institutions, for gathering accurate information on an**

annual basis about the actual funding needs of those institutions; and

that the Department take immediate steps, in collaboration with organizations representing Aboriginal and mainstream post-secondary institutions, to evaluate the adequacy of ISSP allocations overall, and develop a funding methodology for the ISSP that is based on the actual funding needs of Aboriginal and mainstream post-secondary institutions.

The second issue concerns the apparent gap in ISSP processes for programs originating in Canada's territories, such as the Nunavut Sivuniksavut Program. Spokespersons for NS told us the Program has not had access to ISSP funding that might mitigate its chronically precarious financial position.<sup>122</sup> As the Committee subsequently learned from departmental officials, this anomalous situation has arisen because Nunavut post-secondary learners are funded by the Government of Nunavut directly rather than under the PSSSP to which ISSP funding allocations to the provinces are linked. That is, although the NS Program is theoretically eligible to apply, based on its programming — and in light of its track record of success — there has been no ISSP allocation to Nunavut from which to draw funding. Richard Budgell undertook to meet with NS personnel to seek a resolution to this matter,<sup>123</sup> and indicated the Department also needed to address the broader issue of access to ISSP dollars north of 60°. The Committee believes this process hurdle needs to be fixed as quickly as possible in order to ensure territorial post-secondary programs are not penalized. Therefore, the Committee recommends:

## **RECOMMENDATION 9**

**That the Department take immediate steps to ensure ISSP funding is accessible to otherwise eligible post-secondary programs originating in Canada's territories.**

The third matter that deserves comment has to do with our understanding that ISSP funding is essentially short-term and project-based. We are concerned that these features of the program may compromise long-term planning and program development by both Aboriginal and mainstream institutions.

We have already noted departmental officials' testimony that the Department has not decided whether it wishes to support the operations of other Aboriginal-controlled institutions. This is a matter that Committee members feel deserves close scrutiny. We cannot emphasize enough the established importance of these

---

<sup>122</sup> *Evidence*, 19 September 2006. Written submission to the Committee from Morley Hanson, Co-ordinator of the NS Program, dated 25 October 2006.

<sup>123</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

institutions and of Aboriginal programming for post-secondary learners. The successes of Aboriginal-controlled institutions should be acknowledged by government, supported and built upon. In our view, government's objective should be to put in place measures that strengthen and promote the long-term viability of these key institutions for the future of Aboriginal post-secondary education. We therefore strongly urge the Department, in its current review of the ISSP, and in collaboration with organizations representing Aboriginal post-secondary institutions, to undertake a careful re-evaluation of current short-term funding practices overall, and its current position with respect to core funding in particular.

Finally, Committee members know that many challenges facing Aboriginal-controlled post-secondary institutions relate to matters within provincial-territorial jurisdiction over education. This raises the question of whether the federal government has a role to play in these matters. We think it does.

From our preliminary reading, we know that the Council of Ministers of Education, Canada has made Aboriginal education, including post-secondary education, a priority, and hopes to work with the Minister of Indian Affairs and the federal government to improve education outcomes for Aboriginal learners.<sup>124</sup> A number of provincial advanced education ministries are planning or have in place Aboriginal-specific policies. Budget 2006 and the recent economic plan committed the federal government to work with the provinces to put in place long-term arrangements to support post-secondary education and training.<sup>125</sup> The economic plan noted that governments must collaborate to meet the challenges of post-secondary education, and pointed to the federal role in this regard.

In our view, outstanding funding and accreditation issues affecting Aboriginal-controlled institutions, while strictly within provincial jurisdiction, are legitimate topics for discussion and ought to be addressed in any inter-governmental meetings on Aboriginal post-secondary education, or on post-secondary education more generally. We therefore urge the federal Minister of Indian Affairs, departmental officials, and other federal departments and officials with responsibilities in the area, to ensure these issues are raised in any such meetings, and to urge provincial and territorial governments to address them.

### **Access to Post-secondary Programming**

As a committee, we have great concern that the full range of financial assistance that is available to some First Nations and Inuit learners under the

---

<sup>124</sup> Council of Ministers of Education, Canada. "Backgrounder On The CMEC Aboriginal Education Action Plan", July 2005; *Press Release*. "Ministers of Education Renew Their Commitment to Aboriginal Education", Yellowknife, 8 March 2006.

<sup>125</sup> See Department of Finance Canada. Budget 2006. *Restoring Fiscal Balance in Canada: Focusing on Priorities — Canada's New Government, Turning a New Leaf*, p. 64; *Advantage Canada: An Economic Plan to Eliminate Canada's Net Debt and Further Reduce Taxes*, 23 November 2006, p. 51.

Department's PSE Program is not currently accessible by non-registered First Nations, Métis and other learners. During our hearings, it was suggested to us that a national PSE fund for off-reserve First Nations and Métis people was called for, with unconditional federal investment and inducements for provincial/territorial and private contributions,<sup>126</sup> to redress what is viewed by those without access as a long-standing inequity in federal Aboriginal policy.

Committee members believe it is in everyone's interest that no Aboriginal post-secondary learners fall between the cracks of that policy. We have noted elsewhere that the National Aboriginal Achievement Foundation, widely recognized as a key provider of financial assistance to Aboriginal post-secondary learners, was able to fund less than 35% of funding requested in 2005-2006, and awarded less per person than it had nearly 20 years ago. For the Committee, this begs the question of how to improve NAAF's support so that it more closely coincides with the actual funding needs of non-status First Nations, Métis and other Aboriginal learners who are not eligible for the Department's PSE programs. The evidence with respect to its present funding capacity suggests that current demands leave considerable room for increased support.

Committee members believe that NAAF's concrete proposals for achieving that support merit close consideration by the Department and other interested government departments. In this light, the Committee recommends:

#### **Recommendation 10**

**That the government enter into immediate consultations with NAAF and Métis, Non-Status and urban Aboriginal organizations, with a view to developing a collaborative plan aimed at providing more financial assistance, including eligibility and access under the PSE Program, to more Aboriginal post-secondary learners.**

#### **Skills Training**

Committee members learned of two matters under this heading that call for immediate comment. We heard of apparent communication gaps between the Department, which funds the PSE Program, and Human Resources and Social Development Canada, which is largely responsible for funding trades training for all Aboriginal post-secondary learners through AHRDAs. Witnesses told us of the resulting lack of a coordinated approach toward affected post-secondary learners. This seems unfortunate.

---

<sup>126</sup> *Evidence*, 12 June 2006.

We know from the reports we studied, from articles in the daily press and other sources that Canada is facing severe labour shortages across the board in the coming decades, including in the skilled trades. We recall the Conference Board of Canada's estimate of a shortfall of a million workers over 20 years. It strikes us that in this light, the need for efficiency in the delivery of programs related to vocational and skills training for the fastest growing population in the country becomes increasingly critical.

Committee members noted with interest a recent comment by the Department's Deputy Minister to the effect that "the challenge for us as officials and for ministers will be to make sure that the pieces of economic development, what we do, what HRSDC does, fit together."<sup>127</sup> With this in mind, we encourage the Department to work with Human Resources and Social Development Canada with a view to developing a coordinated approach toward Aboriginal post-secondary learners in vocational and skills training programs.

The second matter the Committee wants to address concerns the fact that First Nations students enrolled in vocational training in Québec are not eligible for PSSSP funding. This is the case because the training takes place at the high school level rather than at the post-secondary level, as is the case elsewhere. It was pointed out to us that this anomalous situation results in Québec students from border regions being funded for attending vocational programs in Ontario, while those further from the border are not funded for attending Québec programs. We urge the Department, in collaboration with HRSDC and the First Nations Education Council, to work toward resolving the anomaly affecting First Nations learners enrolled in Québec vocational training programs.

## CLOSING REMARKS

In closing, the Committee thinks it important to restate both a fundamental belief and an over-riding concern. The belief we underscore, as we have attempted to do throughout this report, is that the post-secondary education of Aboriginal youth who aspire to it is a matter of the highest priority for Canada. Our over-riding concern is that Aboriginal youth not be deprived of post-secondary opportunities because of a failure to respond to that priority. In the words of Roberta Jamieson,

The bold mandate that we have is to encourage, empower, inspire, and provide assistance so that First Nations, Métis, and Inuit youths can convert their tremendous potential, their aspirations, and their dreams into solid achievement and brighter futures. We make it possible for them to contribute their gifts to their communities, to Canada, and to the world.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Evidence*, 28 November 2006.

<sup>128</sup> *Evidence*, 24 October 2006.



### ACHIEVEMENTS IN POST-SECONDARY EDUCATION

#### Nunavut

The Nunavut Sivuniksavut Program is a unique Ottawa-based facility established in 1985 by the land claim organization representing Inuit of the eastern Arctic. Here 22 high school graduates from what is now the Territory of Nunavut, beneficiaries under the *Nunavut Land Claims Agreement*, are selected each year from a much broader pool of applicants to attend an eight-month program aimed at preparing them for further post-secondary education or for employment in Nunavut. Originally intended to train fieldworkers to keep remote communities informed about land claim negotiations, the NS Program has subsequently become a general transition year program. Courses centred on Inuit history, culture, politics and land claims issues, as well as language training, are accredited through Algonquin College. A second year program for up to 10 students is focused on preparation for university.

Nunavut Sivuniksavut means “Our land is our future”. The NS Program is clearly a dynamic one that has achieved much over the 22 years of its existence, including an 80% completion rate. Morley Hanson, Co-ordinator of the NS Program, told the Committee that according to a 2005 survey of 180 of 270 Inuit graduates that have benefited from the program since its inception, “40% were working within government, either federal, territorial or municipal; 19% were working in the private sector; 15% were furthering their studies in post-secondary education; and another 19% were working for Inuit organizations. ... [O]nly four were unemployed”<sup>1</sup>.

These results are all the more remarkable when one considers the Nunavut context, where, according to Natan Obed of Nunavut Tunngavik, Inc., “[t]he very idea of the importance of education is a new one to Inuit. ... We’re talking about a transformation of societal values and the idea of how you live your life ... this is an emerging concept, that southern-based education is relevant to their lives”<sup>2</sup>.

Mr. Hanson also indicated that when it comes to post-secondary education, “it takes a critical mass of young people to develop the idea that going on to university and college is a possibility, for young people who are coming up through the public high school system in Nunavut to realize that there are other young people progressing, and that this becomes a natural path to take. Right now it’s not a natural path”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Evidence, 19 September 2006.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

The Committee believes that the NS Program is paving the way toward making that path natural for Nunavut learners. Our conclusion is based, not only on the program's impressive quantitative results, but on the significant qualitative markers described by Mr. Hanson of the program's value to Inuit learners and to Nunavut society, with the result that the program has "garnered a high degree of support within Nunavut society"<sup>4</sup>.

## Québec

The Committee learned of projects planned or in place that promise to expand the possibilities open to post-secondary Aboriginal learners in Québec.

Lise Bastien, Director, and Gilbert Whiteduck, Senior Education Advisor of the First Nations Education Council, told us about an important current FNEC project involving the establishment of a First Nations institution to deliver CEGEP, i.e., college-level<sup>5</sup>, post-secondary programs to First Nations students, starting in 2008. The programs would initially be offered in partnership with mainstream institutions having accreditation authority, with full First Nations jurisdiction over the programs the objective within 10 years. Mme Bastien stressed the significance of such an institution for the development of First Nations people, and the sense of community ownership it would engender. In her view, "[w]hat is most important is a strong connection with the community"<sup>6</sup>.

FNEC is already involved in some post-secondary programming, with a Certificate in Leadership program that is open to Aboriginal and non-Aboriginal students, as well as a Micro computer program. Both are delivered directly to the communities by videoconference, in partnership with mainstream post-secondary institutions.<sup>7</sup>

Edith Cloutier, the Anishinabe Chair of the Board of the Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue in northern Québec, told us that UQAT offers First Nations and Inuit students from the region a variety of certificate and degree programs in English and French, both in the communities and at the Val D'Or campus<sup>8</sup>, and has issued over 150 certificates to date to Inuit, Cree, and Algonquin learners<sup>9</sup>. Committee members noted, in particular, UQAT's approach to community-based programming described by Mme Johanne Jean, the President of

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> CEGEP stands for Collège d'enseignement général et professionnel. The CEGEP system is a pan Québec network of community colleges.

<sup>6</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>7</sup> First Nations Education Council. "First Nations Post-secondary Education", written submission to the Committee, dated 17 October 2006.

<sup>8</sup> Programs are offered in management, early childhood education, primary and secondary school teaching, and social work.

<sup>9</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

UQAT, in which teaching and support personnel visit individual communities on a rota basis to deliver programs.

Gordon Blackned, representing the Cree School Board in northern Québec, expressed support for the UQAT initiative, viewing the establishment of institutions closer to Cree territory as a means of reversing poor post-secondary success rates of Cree learners who have previously had to travel to distant locations to pursue post-secondary education. The Cree School Board is itself submitting a proposal to the governments for a Cree CEGEP, hoping to work with an existing CEGEP in the region on a satellite basis. It recently opened a vocational training centre provided by Québec.

In addition to existing programming, Mme Cloutier and Mme Jean informed us that UQAT is planning a First Nations Pavilion within the University, with a view to eventual First Nations control of the institution.

### **Saskatchewan**

Keith Frame, Research Co-ordinator for the Prince Albert Grand Council in northern Saskatchewan, gave the Committee strong evidence of the importance of comprehensive community-based data gathering and tracking in the education sphere. PAGC uses community surveys to build on baseline data from a variety of governmental sources such as Statistics Canada and Sask Trends Monitor. The monitoring of demographic changes and educational results over time at the K-12 and post-secondary levels, as well as labour market figures, gives the PAGC key information and enables key connections about system improvements or declines.

Ultimately, the information assists the PAGC to determine where and what decisions are called for in the interests of the community. In this respect, Mr. Frame spoke of the need “to look at the numbers honestly, look at the situation of what’s taking place and the needs at the community level”. PAGC asks “what is the data that will help drive policy and help drive decision-making”<sup>10</sup>.

As Mr. Frame explained to the Committee, it is not only important to gather information about learners that receive funding.

I’m interested in those students who didn’t get funding: How many were there? I’m interested in waiting lists: Who’s making up that waiting list? Male, female, kids, no kids? How long have they been on that waiting list? What types of programs have you been asking for? Those are some of things we’re looking at, to be able to gather some of that information.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Evidence*, 28 September 2006.

<sup>11</sup> *Ibid.*

## Nova Scotia

Darren Googoo, Director of Education for Sydney's Membertou First Nation, told the Committee of his conviction that there is a "need for a true partnership to exist between First Nations and institutions of higher learning"<sup>12</sup>. He described the partnerships developed between his community and regional mainstream institutions as a reflection of the fact that Membertou, a "First Nations anomaly", has achieved a financial position enabling it to "bring more to the table than just tuition dollars. ... We have the ability to go to universities and say we want to buy programs"<sup>13</sup>. Mr. Googoo told us that the signing of a Memorandum of Understanding with the Nova Scotia Community College has been important in promoting post-secondary education in Membertou.

By signing that MOU with the community college and asking them to invest in our people, to invest in the First Nations councillor, to invest in different things and to come and do some public education in our community around the need for post-secondary education, it has paid dividends in a very big way for our community.<sup>14</sup>

Membertou is currently preparing to sign a second MOU, with Cape Breton University, that also asks the university to invest in Membertou members, not "just because they're First Nation, we want them to hire people because they're good qualified candidates. In order for that to happen our students need to get to post-secondary education"<sup>15</sup>. Membertou has identified four areas of specialization in relation to current community needs, and is working with Cape Breton University toward the development of a baccalaureate in community studies that looks at the four target streams.

Committee members also learned that Membertou has an education constitution and that its largest funding envelope goes toward education. As a community, Membertou has decided that post-secondary education is a priority in light of its long-term objective, which "is no longer a job for everyone, it's a quality of life job for everyone, and for a lot of people that means having access to post-secondary education". As a result, "every single student who applies for funding for post-secondary is going to be funded. If it means that we as a community dig into our own coffers to make that a reality, we know as a community that is a worthwhile investment"<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

## British Columbia

Chief Nathan Matthew of British Columbia's First Nations Education Steering Committee and First Nations Leadership Council told the Committee of the progress that has been made in developing broad partnerships to address issues related to Aboriginal PSE in that province. He described the work of the recently formed B.C. Aboriginal Post-Secondary Education and Training Partners group<sup>17</sup> as a collaborative process that involves identifying areas for positive interventions, with the first priority being student support, and a further focus on the need for improved data-gathering as the basis for decision-making. Chief Matthew also told us about FNEESC "working toward" research that includes quality assurance work as well as handbooks on post-secondary best practices.

On a matter of great significance to Aboriginal people, Chief Matthew suggested that "[m]any things can be done to preserve culture and a sense of identity and esteem for First Nations learners in a post-secondary environment"<sup>18</sup>, and described innovative thinking taking place around that objective at Thompson Rivers University in Kamloops. The Committee also noted Chief Matthew's point that every PSE institution in the province has an Aboriginal counsellor on staff.

Another positive initiative mentioned by Chief Matthew was a "post-secondary education committee", which has no stable funding, in which First Nations people "come together to think for ourselves about what's good for our learners in post-secondary institutions ... knowing that it's important for us to represent ourselves, to develop our own institutions, but to develop our interests in public institutions and to represent ourselves there in the sense that we're the only ones who can talk about culture and we're the best ones to talk about the interests of our own learners"<sup>19</sup>.

## Manitoba

Dr. Mary Young, Director of the recently-opened Aboriginal Students Services Centre at the University of Winnipeg, spoke of the importance of the Centre to the post-secondary careers of Aboriginal students:

Today we have a beautiful centre. That centre is a home away from home for many students. If we didn't have that centre we would lose many Aboriginal students, because they don't stay. They have to have a connection to the university; they have to have a connection with the staff and faculty. We still struggle with alienation. We still struggle with a sense of belonging. We still struggle with fear of failure. ... Those are very real

---

<sup>17</sup> The group includes representatives from on- and off-reserve First Nations and Métis organizations, federal and provincial governments and the mainstream post-secondary sector.

<sup>18</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

<sup>19</sup> *Ibid.*

issues. If we can't handle those things, we will not graduate from university.<sup>20</sup>

Dr. Young also told the Committee of a precedent-setting 2005 “partnering” between the University and an Aboriginal organization, the Southeast Resource Development Council representing 9 Manitoba First Nations communities<sup>21</sup>, in relation to the opening of the University’s Wii Chiwaakanak Learning Centre.

The recent addition of indigenous knowledge courses by the University of Winnipeg is seen by Dr. Young as an important, legitimizing influence: “When we have courses like indigenous knowledge and indigenous science, we’re telling Aboriginal students — and all students — that those courses are important, significant. That will help us collaborate with one another”<sup>22</sup>.

### **First Nations Technical Institute**

In written submissions, Karihwakeron Tim Thompson, President and Chief Administrative Officer, advised the Committee of the First Nations Technical Institute’s 1985 beginnings as a result of partnerships among the Tyendinaga Mohawk Council, the FNTI Board, the Department of Indian Affairs and the Ontario Minister of Education and Training. The FNTI’s approaches to Aboriginal post-secondary education over the years include alternative delivery methods such as intensive course offerings, use of video-conferencing technology and community delivery of programming. Mr. Thompson suggests that, “[b]y taking education to the people, we have removed one barrier to access. By changing the delivery schedule we have removed another. Our final step is to create active, participatory learning environments with learning content which responds to the cultural and socio-economic needs of our learners”<sup>23</sup>.

Mr. Thompson indicates international recognition for its programming has led to FNTI’s involvement with a range of Indigenous nations, governments and industry abroad. FNTI has an annual enrolment averaging about 300 Aboriginal students from across Canada in diploma, degree and certificate programs, a record of over 2,000 graduates since its inception, and a 90% employment rate for graduates.

The Committee noted that FNTI is also active at the elementary and secondary school levels as well as in the community-based research, and makes significant contributions to the regional economy.

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Formerly the Southeast Tribal Council.

<sup>22</sup> *Evidence*, 26 September 2006.

<sup>23</sup> Letter to the Committee from Karihwakeron Tim Thompson, President and CAO of the First Nations Technical Institute, dated 5 October 2006.

## National Aboriginal Achievement Foundation

Roberta Jamieson, NAAF's Chief Executive Officer, described to the Committee the organization's role as the largest non-governmental funding body for First Nations, Inuit, and Métis post-secondary students across Canada. In the 2005-2006 fiscal year, NAAF awarded \$2.8 million in scholarships and bursaries to 934 Aboriginal learners in post-secondary programs such as social science, education, business, law and science, health career fields and fine arts or cultural projects. Total awards since NAAF was created amount to \$23.5 million. Ms. Jamieson spoke of NAAF as

much more than another competitor for the federal dollar. We've demonstrated that we improve the return on investment in education of First Nations, Métis, and Inuit youth. We get results for the money. We nurture, support, encourage, and do all the things that investors do to realize return on their investments. We're able to use federal money as leverage to bring in more from the private sector ... and to mix that with provincial investment and even individuals who support the foundation. We're also fully accountable. We demonstrate outcomes, concrete results for the money spent. ... By the end of this year, the foundation will have given to more than 6,000 recipients over our life. Since 1999, 30% of our students have been in their final year of study each year, so that tells you they're graduating.<sup>24</sup>

NAAF has also acted on its recognition of the critical importance, for planning purposes, of monitoring key information about the Aboriginal learners it funds by expanding its tracking program to include learners in all funded post-secondary fields.

## National Association of Friendship Centres

Peter Dinsdale, Executive Director of the NAFC, gave the Committee the important message that the organization is accessible to "all of Canada's Aboriginal peoples — First Nation, Métis, and Inuit — irrespective of political or legal definitions, through really basic bread-and-butter services every day"<sup>25</sup>, as evidenced by a one-year tally of 757,000 client contacts for all purposes through 117 centres.

Although the NAFC is a multi-purpose, multi-service organization, it does have some involvement in education, including adult literacy and upgrading, and the development of alternative schools "aimed at giving Aboriginal people who have already dropped out of school an opportunity to get back into education and finish school"<sup>26</sup>. Friendship centres also serve as the first point of contact and referral for Aboriginal people moving to urban centres, a key factor for post-secondary learners experiencing geographic and cultural isolation from home communities.

---

<sup>24</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>25</sup> *Evidence*, 14 June 2006.

<sup>26</sup> *Ibid.*

The Committee found interesting Mr. Dinsdale's suggestion that NAFC "could also be a delivery partner in terms of post-secondary education, accessing students in urban areas where you might not have access now"<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ibid.

### REPORTS CONSULTED BY THE COMMITTEE

#### Reports' Findings

Recognition of the pressing need to increase the high school completion rate of Aboriginal learners was underscored particularly in Michael Mendelson's report on *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*<sup>1</sup>. Before the Committee, the author reiterated his conclusion, based on census data,<sup>2</sup> that "if we want to get parity in post-secondary education, the only way we're going to get there is through kindergarten to grade 12 ... by getting more kids graduating from high school. Otherwise the pool of students who can get into post-secondary is simply too small"<sup>3</sup>.

Reports identify a number of barriers encountered by Aboriginal learners at the post-secondary level. They include historical distrust of mainstream education systems or lack of familiarity with them, whether owing to the legacy of the residential school system and assimilationist policies, or to other cultural factors; economic hardship for First Nations learners due to insufficient funding under the Department's PSE program, and for Métis and Non-Status learners who must rely on other sources; inadequate academic preparation to meet post-secondary institutions' admission requirements; cultural isolation owing to under-representation of Aboriginal perspectives and values in post-secondary institutions and programs; geographic dislocation resulting from the need to relocate from more remote areas to urban centres; social barriers related to factors such as discrimination, poverty and family responsibilities; and personal factors, such as poor self-esteem or poor health.

Some existing "best practices" to remove or mitigate barriers identified in the literature are: creation of Aboriginal educational institutions; enhanced Aboriginal control of education and Aboriginal participation in post-secondary institutions' planning bodies and curriculum development; targeted access programs offering transition and guidance to Aboriginal learners so as to improve success rates; community-based delivery of programs; Aboriginal-specific support services; and partnerships between mainstream and Aboriginal post-secondary institutions, and between Aboriginal communities and mainstream institutions.

---

<sup>1</sup> Caledon Institute of Social Policy, July 2006.

<sup>2</sup> The author's report and his evidence in Committee noted limitations inherent in the census data, including the fact that many Aboriginal people do not complete census forms. He urged other researchers to investigate the aggregate data more deeply.

<sup>3</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

Reports suggest areas for improvements, and for expansion of proven existing practice. There is acknowledgement, for instance, of the need to address funding concerns and allocation methodologies related to the Department's PSE program; enhance student recruitment and First Nations, Métis and Inuit-specific support services; increase Aboriginal faculty and staff; expand transition or bridging and mentor programs; develop more specialized programs; avoid a one-size-fits-all approach; promote apprenticeship; improve data collection and tracking. Recommendations to tackle these and other matters cover a wide range of forward-looking policy and practical considerations. Proposals focusing on funding limitations are prominent among them.

Various studies outline the personal characteristics of Aboriginal post-secondary learners. The findings suggest that Aboriginal learners tend on average to be older than their non-Aboriginal counterparts upon enrolment in and completion of post-secondary programs. They may also take longer to complete programs. Many have family responsibilities; many are single parents. Aboriginal women pursuing post-secondary education outnumber Aboriginal men by a wide margin and have higher levels of educational attainment. A greater percentage of Aboriginal men have trades certification. Aboriginal post-secondary learners are more likely to attend college than university. There is under-representation of Aboriginal people in areas such as the sciences and health-related fields of study. Levels of educational attainment among Aboriginal learners differ according to region, and according to segment of the Aboriginal population, with Métis and non-registered First Nations people achieving higher levels than registered First Nations people and Inuit.

Some reports address the unstable circumstances of Aboriginal-controlled institutions. They point out that virtually all are without authority to grant provincially-recognized certificates and diplomas. Ineligible to receive direct operating grants from the provinces on the same basis as mainstream institutions, Aboriginal-controlled institutions must partner with the mainstream ones in order for their students to receive approved post-secondary credentials. The importance of addressing long-term funding needs is stressed, in light of the importance of these institutions to Aboriginal post-secondary education.

### **Reports consulted**

Aboriginal Apprenticeship Projects Steering Committee. *Aboriginal Participation in Apprenticeship: Making It Work*, 1999

<http://www.caf-fca.org/english/documents.asp>

Aboriginal Institutes' Consortium. *Aboriginal Institutions of Higher Education: A Struggle for the Education of Aboriginal Students, Control of Indigenous Knowledge, and Recognition of Aboriginal Institutions: An examination of government policy*. Canadian Race Relations Foundation, 2005

<http://www.crr.ca/divers->

[files/en/pub/repAboriginal%20Institutions%20of%20Higher%20Education.pdf](http://www.crr.ca/divers-files/en/pub/repAboriginal%20Institutions%20of%20Higher%20Education.pdf)

Government of Alberta. Alberta Advanced Education.

*A Learning Alberta - Final Report of the Steering Committee*, 2006  
[http://www.advancededucation.gov.ab.ca/alearningalberta/Steering\\_Committee\\_Final\\_Report.pdf](http://www.advancededucation.gov.ab.ca/alearningalberta/Steering_Committee_Final_Report.pdf)

*A Learning Alberta. Setting the Direction - Partnerships in Action: First Nations, Métis and Inuit Learning Access and Success. Report of the Aboriginal Sub-committee.*  
[http://www.advancededucation.gov.ab.ca/alearningalberta/Supporting\\_Aboriginal\\_Learning.pdf](http://www.advancededucation.gov.ab.ca/alearningalberta/Supporting_Aboriginal_Learning.pdf)

Assembly of First Nations. *First Nations Post Secondary Education Review: National Report*. Ottawa, 2000

Association of Canadian Community Colleges. *Meeting the Needs of Aboriginal Learners: An Overview of Current Programs and Services, Challenges, Opportunities and Lessons Learned*. 2005  
[http://www.accc.ca/ftp/pubs/200507\\_Aboriginal.pdf](http://www.accc.ca/ftp/pubs/200507_Aboriginal.pdf)  
Association of Universities and Colleges of Canada. *Aboriginal Access to Higher Education, Background Document*, 2002  
[http://www.aucc.ca/\\_pdf/english/reports/2002/innovation/aboriginal\\_e.pdf](http://www.aucc.ca/_pdf/english/reports/2002/innovation/aboriginal_e.pdf)

Berger, Thomas R. *Conciliator's Final Report – The Nunavut Project*, 2006.  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nu/lca/nlc\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nu/lca/nlc_e.pdf)

Government of British Columbia. Ministry of Advanced Education. *2001 BC College and Institute Aboriginal Former Student Outcomes: Special Report on Aboriginal Former Students from the 1995, 1997, 1999, and 2001 B.C. College and Institute Student Outcome Surveys*, 2002  
<http://www.aved.gov.bc.ca/aboriginal/01outcomes.pdf>

Brunnen, Ben.

*Achieving Potential: Towards Improved Labour Market Outcomes for Aboriginal People*. Canada West Foundation, 2003. (Building the New West Report, no. 24)  
[http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/7A5543A67268D8C687256DB0007BA6F3/\\$file/Achieving%20Potential.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/7A5543A67268D8C687256DB0007BA6F3/$file/Achieving%20Potential.pdf)

*Encouraging Success: Ensuring Aboriginal Youth Stay in School*. Canada West Foundation, 2003. (Building the New West Report, no. 22)  
[http://cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/4C96F2043BF5347D87256DF6005F620F/\\$file/Encouraging%20Success.pdf](http://cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/4C96F2043BF5347D87256DF6005F620F/$file/Encouraging%20Success.pdf)

Brunnen, Ben. *Working Towards Parity: Recommendations of the Aboriginal Human Capital Strategies Initiative*. Canada West Foundation, 2004. (Building the New West Report, no. 19)  
[http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/E4E0B18A2DCEB0D087256E45000C74B1/\\$file/WorkingTowardsParity.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/E4E0B18A2DCEB0D087256E45000C74B1/$file/WorkingTowardsParity.pdf)

Canada-Aboriginal Peoples Roundtable. Papers prepared for 2004 sectoral sessions on lifelong learning.

Assembly of First Nations. *Background Paper on Lifelong Learning*,  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/AFN\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_e.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/AFN_BgPaper_LLL1_2_e.pdf)

Congress of Aboriginal Peoples. *Background Paper for the Life Long Learning-PSE & Skills Development Round Table*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/CAP\\_BgPaper\\_LLL2\\_e.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/CAP_BgPaper_LLL2_e.pdf)

Government of Canada. *Lifelong Learning Background Paper*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/INAC\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_e.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/INAC_BgPaper_LLL1_2_e.pdf)

Inuit Tapiriit Kanatami. *Backgrounder on Inuit and Education*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/ITK\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_e.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/ITK_BgPaper_LLL1_2_e.pdf)

Métis National Council. *Lifelong Learning*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/MNC\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_e.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/MNC_BgPaper_LLL1_2_e.pdf)

Native Women's Association of Canada. *Lifelong Learning Background Paper – From the Womb to the Tomb*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/NWAC\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_e.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/NWAC_BgPaper_LLL1_2_e.pdf)

Council of Ministers of Education, Canada. *Backgrounder on the CMEC Aboriginal Education Action Plan, 2005*  
<http://www.cmec.ca/publications/BackgrounderAboriginalEducation.en.pdf>

Department of Indian Affairs and Northern Development. Departmental Audit and Evaluation Branch.

Audit of Post-Secondary Student Support Program, June 2005  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/au/01-15/01-15\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/au/01-15/01-15_e.pdf)

Evaluation of the Post-Secondary Education program, June 2005  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29_e.pdf)

Department of Indian Affairs and Northern Development. Final Report of the Minister's National Working Group on Education. *Our Children – Keepers of the Sacred Knowledge*, Ottawa 2002  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/finre/ouchi\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/finre/ouchi_e.pdf)

First Nations Education Steering Committee. *The Continued Gap: An Analysis of the Indian and Northern Affairs Canada Post-Secondary Education Guidelines in Regards to Transitions to Post-Secondary Opportunities*, 2005  
[http://fnesc.bc.ca/about/Gap%20Paper%20-%20September%209,%202005%20\(1\).doc](http://fnesc.bc.ca/about/Gap%20Paper%20-%20September%209,%202005%20(1).doc)

Holmes, David. *Embracing Differences: Post-Secondary Education among Aboriginal Students, Students with Children and Students with Disabilities*. Canada Millennium Scholarship Foundation, 2005.  
[http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/embracing\\_en.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/embracing_en.pdf)

House of Commons. Standing Committee on Aboriginal Affairs. *First Report: A Review of the Post-Secondary Student Assistance Program of the Department of Indian Affairs and Northern Development*, 1989.

Hull, Jeremy.

*Aboriginal Post-Secondary Education and Labour Market Outcomes Canada, 1996*. Prologica Research Inc., 2000.  
[http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/inac-ainc/aboriginal\\_ps\\_edu-e/pse\\_e.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/inac-ainc/aboriginal_ps_edu-e/pse_e.pdf)

*Post-Secondary Education and Labour Market Outcomes Canada, 2001*. Prologica Research Inc., 2005.  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/pse/01/01\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/pse/01/01_e.pdf)

Human Capital Strategies. *Final Report - Review of Aboriginal Post-Secondary Education Programs, Services and Strategies/Best Practices & Aboriginal Special Projects Funding (ASPF) Program*. Submitted to the British Columbia Ministry of Advanced Education, 2005  
[http://www.aved.gov.bc.ca/aboriginal/aboriginal\\_strategies\\_final\\_rprt\\_june05.pdf](http://www.aved.gov.bc.ca/aboriginal/aboriginal_strategies_final_rprt_june05.pdf)

Junor, Sean and Alex Usher. *The Price of Knowledge 2004: Access and Student Finance in Canada*. Canada Millennium Scholarship Foundation, Research Series, 2004.  
[http://www.millenniumscholarships.ca/uploadfiles/documents/research/Price\\_of\\_Knowledge-2004.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/uploadfiles/documents/research/Price_of_Knowledge-2004.pdf)

R.A. Malatest & Associates Ltd.

*Best Practices in Increasing Aboriginal Postsecondary Enrolment Rates.* Report Prepared for the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC), 2002. <http://www.cmec.ca/postsec/malatest.en.pdf>

*Aboriginal Peoples and Post-Secondary Education, What Educators Have Learned.* Canada Millennium Scholarship Foundation, 2004. [http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/aboriginal\\_en.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/aboriginal_en.pdf)

Mendelson, Michael. *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2006. <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/595ENG%2Epdf>

Office of the Auditor General of Canada. *2004 Report of the Auditor General of Canada.* Chapter 5: "Indian and Northern Affairs Canada — Education Program and Post-Secondary Student Support", Ottawa, 2004 [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20041105ce.html/\\$file/20041105ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20041105ce.html/$file/20041105ce.pdf)

Government of Ontario. Ministry of Training, Colleges and Universities. *Ontario – A Leader in Learning, Report and Recommendations*, Toronto, 2005 <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/reports/postsec.pdf>

Richardson, Cathy and Natasha Blanchet-Cohen. *Survey of Post-Secondary Education Programs in Canada for Aboriginal Peoples.* Institute for Child Rights and Development and First Nations Partnerships Program. Victoria, B.C.: University of Victoria., 2000. <http://web.uvic.ca/iicrd/graphics/Canada%20Survey%20Report.PDF>

Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Final Report of the Royal Commission on Aboriginal peoples*, Volume 3, *Gathering Strength*: Chapter 5, "Education", Ottawa, Minister of supply and Services Canada 1996

Senate. Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. *Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change*, October 2003 <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/abor-e/rep-e/repfinoct03-e.htm#PDF%20FORMAT>

## APPENDIX C

### LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>BC First Nations Leadership Council</b> Nathan Matthew, Senior Advisor and Negotiator, Education	26/09/2006	17
<b>Caledon Institute of Social Policy</b> Michael Mendelson, Policy analyst	24/10/2006	21
<b>Cree School Board</b> Gordon Blackned, Chairman	17/10/2006	19
<b>Department of Indian Affairs and Northern Development</b> Richard Budgell, Executive Coordinator of Post-Secondary Education, Education Branch Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Regional Operations Allan MacDonald, Director General, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians Mary Tobin Oates, Senior Advisor, Inuit Relations Secretariat	19/10/2006	20
<b>First Nations Education Council, Quebec</b> Lise Bastien, Director, First Nations Education Council Gilbert Whiteduck, Senior Education Advisor	17/10/2006	19
<b>Membertou First Nation</b> Darren GooGoo, Director of Education	31/10/2006	22
<b>National Aboriginal Achievement Foundation</b> Roberta Jamieson, President and Chief Executive Officer Paulette Tremblay, Director, Post-Secondary Education	24/10/2006	21
<b>Nunavut Sivuniksavut Program</b> Tommy Akulukjuk Alumni Murray Angus, Instructor Mishaël Gordon, Student Morley Hanson, Coordinator Jackie Price, Instructor David Sevkoak, Instructor Juanita Taylor, Board of Directors	19/09/2006	14
<b>Nunavut Tunngavik Incorporated</b> Joanasie Akumalik, Director, Government & Public Relations Natan Obed, Director, Department of Social and Cultural Development Laurie Pelly, Legal Counsel	19/09/2006	14

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>Prince Albert Grand Council</b> Keith Frame, Research Coordinator	28/09/2006	18
<b>Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue</b> Edith Cloutier, Chairman of the Board Johanne Jean, President	17/10/2006	19
<b>University of Winnipeg</b> Mary Young, Director, Aboriginal Students Services Centre	26/09/2006	17

## APPENDIX D LIST OF BRIEFS

---

### Organizations and Individuals

---

Assembly of First Nations

Caledon Institute of Social Policy

Congress of Aboriginal Peoples

First Nations Education Council, Quebec

First Nations Technical Institute

National Association of Friendship Centres

National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning

Native Women's Association of Canada

Nunavut Sivuniksavut Program

Prince Albert Grand Council

Smith-Spencer, Kimberly



# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Nos.* 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 31, 32 and 34) is tabled.

Respectfully submitted,

Colin Mayes, MP  
Chair





# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n<sup>os</sup> 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 31, 32 et 34 ) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président  
Colin Mayes, député



## ANNEXE D LISTE DES MÉMOIRES

### Organisations et individus

L'Assemblée des Premières Nations

Association des femmes autochtones du Canada

Association nationale des centres d'amitié

Caledon Institute of Social Policy

Congrès des peuples autochtones

Conseil en Éducation des Premières Nations, Québec

First Nations Technical Institute

Grand Conseil de Prince Albert

National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning

Programme Nunavut Sivuniksavut

Smith-Spencer, Kimberly

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Programme Nunavut Sivuniksavut</b>	19/09/2006	14
Tommy Akulukjuk, gradué		
Murray Angus, moniteur		
Mishaël Gordon, étudiante		
Morley Hanson, coordonnateur		
Jackie Price, monitrice		
David Sevkoak, moniteur		
Juanita Taylor, conseil d'administration		
<b>Université de Winnipeg</b>		
Mary Young, directrice, Centre de services aux étudiants		
<b>Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue</b>		
Edith Cloutier, présidente du conseil d'administration		
Johanne Jean, rectrice		
	17/10/2006	19
	26/09/2006	17

# ANNEXE C

## LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>BC First Nations Leadership Council</b> Nathan Matthew, principal conseiller et négociateur, Éducation	26/09/2006	17
<b>Caledon Institute of Social Policy</b> Michael Mendelson, analyste de politique	24/10/2006	21
<b>Commission scolaire crie</b> Gordon Blackned, président	17/10/2006	19
<b>Conseil en Éducation des Premières Nations, Québec</b> Lise Bastien, directrice, Conseil en Éducation des Premières Nations Gilbert Whiteduck, conseiller principal en éducation	17/10/2006	19
<b>Fondation nationale des réalisations autochtones</b> Roberta Jamieson, présidente directrice-générale Paulette Tremblay, directrice, Éducation postsecondaire	24/10/2006	21
<b>Grand Conseil de Prince Albert</b> Keith Frame, coordonnateur de recherche	28/09/2006	18
<b>Memberton First Nation</b> Darren GooGoo, directeur de l'éducation	31/10/2006	22
<b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b> Richard Budgell, coordonnateur exécutif de l'éducation postsecondaire, Direction générale de l'éducation Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Politiques socio-économique et opérations régionales Allan MacDonald, directeur général, Interlocuteur fédéral auprès de Métis et des indiens non inscrits Mary Tobin Oates, conseillère principale, Secrétariat des relations avec les Inuits	19/10/2006	20
<b>Nunavut Tunngavik Incorporated</b> Joanasie Akumalik, directrice, Relations gouvernementales et publiques Nathan Obed, directeur, département social et culturel Laurie Pelly, conseillère juridique	19/09/2006	14



- Évaluation du Programme d'enseignement postsecondaire, juin 2005  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29_f.pdf)
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Rapport final du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation. *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*, Ottawa 2002  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/finre/ouchi\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/finre/ouchi_f.pdf)
- Gouvernement de l'Ontario. Ministère de la Formation et des Collèges et Universités. *Ontario – Chef de file en éducation: Rapport et recommandations*, 2005  
<http://www.edu.gov.on.ca/fin/document/reports/postsect.pdf>
- Richardson, Cathy et Natasha Blanchet-Cohen. *Survey of Post-Secondary Education Programs in Canada for Aboriginal Peoples*. Institute for Child Rights and Development and First Nations Partnerships Program. Victoria, B.C.: University of Victoria, 2000.  
<http://web.uvic.ca/iicrd/graphics/Canada%20Survey%20Report.PDF>
- Sénat. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. *Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain : Plan d'action pour le changement*, octobre 2003  
<http://www.parl.gc.ca/37/2/paribus/commbus/senate/Com-f/abor-f/rep-f/repfinoct03-f.htm>

Etudes postsecondaires et situation à l'égard de l'activité des autochtones  
Canada, 1996. Prologica Research Inc., 2000. [http://lepe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/inac-ainc/aboriginal\\_ps\\_edu-fl/pse\\_f.pdf](http://lepe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/inac-ainc/aboriginal_ps_edu-fl/pse_f.pdf)

Résultats de la population autochtone dans l'enseignement  
postsecondaire et sur le marché du travail Canada, 2001. Prologica  
Research Inc., 2005. [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/pse/01101\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/pse/01101_f.pdf)

Human Capital Strategies. Final Report - Review of Aboriginal Post-Secondary  
Education Programs. Services and Strategies/Best Practices & Aboriginal  
Special Projects Funding (ASPF) Program. Submitted to the British Columbia  
Ministry of Advanced Education, 2005

[http://www.aved.gov.bc.ca/aboriginal/aboriginal\\_strategies\\_final\\_rpt\\_june05.pdf](http://www.aved.gov.bc.ca/aboriginal/aboriginal_strategies_final_rpt_june05.pdf)

Junor, Sean et Alex Usher. Le prix du savoir 2004 : l'accès à l'éducation et la  
situation financière des étudiants au Canada. Fondation canadienne des bourses  
d'études du millénaire, 2004.

[http://www.millenniumscholarships.ca/uploadfiles/documents/research/Prix\\_du\\_Savoir-2004.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/uploadfiles/documents/research/Prix_du_Savoir-2004.pdf)

R.A. Malatest & Associates Ltd.

Pratiques exemplaires permettant d'accroître les taux de scolarisation  
postsecondaire des autochtones. Rapport préparé pour le Conseil des  
ministres de l'Éducation (Canada) [CMEC], 2002.

<http://www.cmec.ca/postsec/malatest.fr.pdf>

La population autochtone et l'éducation postsecondaire : Ce que les  
enseignants ont appris. Fondation canadienne des bourses d'études du  
millénaire, 2004.

[http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/aboriginal\\_en.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/aboriginal_en.pdf)

Mendelson, Michael. *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in  
Canada*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2006.

<http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/595ENG%2Epdf>

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Direction générale de  
l'évaluation et de la vérification interne.

Vérification du Programme de soutien aux étudiants de niveau  
postsecondaire, juin 2005

[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/au/01-15/01-15\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/au/01-15/01-15_f.pdf)

Gouvernement du Canada. *L'apprentissage continu chez les Autochtones*, Document d'information  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/INAC\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/INAC_BgPaper_LLL1_2_f.pdf)

Inuit Tapiriit Kanatami. *Document d'information sur les Inuits et l'éducation*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/ITK\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/ITK_BgPaper_LLL1_2_f.pdf)

Ralliement national des Métis. *Éducation permanente*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/MNC\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lrng/bckpr/MNC_BgPaper_LLL1_2_f.pdf)

Chambre des communes. Comité permanent des affaires autochtones. *Premier rapport : Examen du Programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, 1989.

Comité directeur des projets d'apprentissage pour les Autochtones. *La Participation des Autochtones à la formation en apprentissage : Pour en arriver à des résultats*, 1999

Commission royale sur les peuples autochtones. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 3, *Vers un ressourcement*, chapitre 5, « L'éducation », Ottawa, Ministère des Approvisionnement et des Services du Canada, 1996

Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). *Renseignements généraux sur le plan d'action du CMEC pour l'éducation des Autochtones*  
<http://www.cmec.ca/publications/BackgrounderAboriginalEducation.fr.pdf>

First Nations Education Steering Committee. *The Continued Gap: An Analysis of the Indian and Northern Affairs Canada Post-Secondary Education Guidelines in Regards to Transitions to Post-Secondary Opportunities*, 2005  
[http://fnesc.bc.ca/about/Gap%20Paper%20September%209,%202005%20\(1\).doc](http://fnesc.bc.ca/about/Gap%20Paper%20September%209,%202005%20(1).doc)

Holmes, David. *Faire place aux différences : l'éducation postsecondaire parmi les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes ayant des enfants*. Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 2005.  
[http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/embracing\\_fr.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/embracing_fr.pdf)

*Achieving Potential: Towards Improved Labour Market Outcomes for Aboriginal People*. Canada West Foundation, 2003. (Building the New West Report, n° 24)  
[http://www.cwf.ca/abcalcwtf/doc.nsf/\(Publications\)/7A5543A67268D8C687256DB0007BA6F3/\\$file/Achieving%20Potential.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwtf/doc.nsf/(Publications)/7A5543A67268D8C687256DB0007BA6F3/$file/Achieving%20Potential.pdf)

*Encouraging Success: Ensuring Aboriginal Youth Stay in School*. Canada West Foundation, 2003. (Building the New West Report, n° 22)  
[http://cwf.ca/abcalcwtf/doc.nsf/\(Publications\)/4C96F2043BF5347D87256DF6005F620F/\\$file/Encouraging%20Success.pdf](http://cwf.ca/abcalcwtf/doc.nsf/(Publications)/4C96F2043BF5347D87256DF6005F620F/$file/Encouraging%20Success.pdf)

*Working Towards Parity: Recommendations of the Aboriginal Human Capital Strategies Initiative*. Canada West Foundation, 2004. (Building the New West Report, n° 19)  
[http://www.cwf.ca/abcalcwtf/doc.nsf/\(Publications\)/E4E0B18A2DCB0D087256E45000C74B1/\\$file/WorkingTowardsParity.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwtf/doc.nsf/(Publications)/E4E0B18A2DCB0D087256E45000C74B1/$file/WorkingTowardsParity.pdf)

Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général du Canada, 2004*. Chapitre 5 : « Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », Ottawa, 2004  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/rapports.nsf/html/20041105cf.html>

Table ronde Canada-Autochtones. Documents préparés en prévision des séances sectorielles de 2004 sur l'éducation permanente.

Assemblée des Premières Nations. *Document préliminaire sur l'apprentissage continu*,  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lnq/bckpr/AFN\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lnq/bckpr/AFN_BgPaper_LLL1_2_f.pdf)

Association des femmes autochtones du Canada. *Document d'information sur l'apprentissage continu – Du berceau au tombeau*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lnq/bckpr/NWAC\\_BgPaper\\_LLL1\\_2\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lnq/bckpr/NWAC_BgPaper_LLL1_2_f.pdf)

Congrès des peuples autochtones. *Document d'information pour l'éducation permanente – EPS et développement des compétences, Table ronde*  
[http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lnq/bckpr/CAP\\_BgPaper\\_LLL2\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/lnq/bckpr/CAP_BgPaper_LLL2_f.pdf)

étudiants reçoivent des titres de compétence postsecondaires reconnus. On insiste sur l'importance de répondre aux besoins de financement à long terme compte tenu de l'importance de ces établissements pour les études postsecondaires des Autochtones.

## Rapports consultés

Aboriginal Institutes' Consortium. *Les établissements autochtones d'enseignement postsecondaire : Une lutte pour l'éducation des étudiants autochtones, le contrôle du savoir traditionnel et la reconnaissance des établissements autochtones : Examen de la politique gouvernementale.* Fondation canadienne des relations raciales, 2005  
<http://www.crr.ca/divers-filles/en/pub/repePubRepAbolsHig.pdf>

Gouvernement de l'Alberta. *Alberta Advanced Education.*

*A Learning Alberta - Final Report of the Steering Committee*, 2006  
<http://www.advancededucation.gov.ab.ca/alearningalberta/Steering Committee.Final.Report.pdf>

*A Learning Alberta. Setting the Direction - Partnerships in Action: First Nations, Métis and Inuit Learning Access and Success.* Report of the Aboriginal Sub-committee.  
<http://www.advancededucation.gov.ab.ca/alearningalberta/Supporting. Aboriginal.Learning.pdf>

Assemblée des Premières Nations. *First Nations Post Secondary Education Review: National Report.* Ottawa, 2000

Association canadienne des collèges communautaires. *Répondre aux besoins des apprenants autochtones : un aperçu des programmes et services actuels, des défis, des possibilités et des leçons apprises*, 2005  
[http://www.accc.ca/ftp/pubs/200507\\_autochtone.pdf](http://www.accc.ca/ftp/pubs/200507_autochtone.pdf)

Association des universités et collèges du Canada. *Accès des Autochtones à l'enseignement postsecondaire: Document d'information*, 2002  
[http://www.aucc.ca/pdf/francais/reports/2002/innovation/aboriginal\\_f.pdf](http://www.aucc.ca/pdf/francais/reports/2002/innovation/aboriginal_f.pdf)

Berger, Thomas R. *Rapport final du conciliateur – Le projet Nunavut*, 2006.  
[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nu/lca/nlc\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nu/lca/nlc_f.pdf)

Gouvernement de la Colombie-Britannique. Ministry of Advanced Education. *2001 BC College and Institute Aboriginal Former Student Outcomes: Special Report on Aboriginal Former Student Outcomes from the 1995, 1997, 1999, and 2001 B.C. College and Institute Student Outcome Surveys*, 2002  
<http://www.aved.gov.bc.ca/aboriginal/01outcomes.pdf>

représentation au sein des conseils des établissements postsecondaires et leur participation à l'élaboration des programmes scolaires; offrir des programmes d'accès ciblés pour aider les Autochtones dans la transition aux études postsecondaires et les conseiller au cours de leur programme, de manière à améliorer leur taux de succès; assurer la prestation des programmes dans la collectivité; prévoir des services de soutien spécifiquement pour les Autochtones; organiser des partenariats entre les établissements d'enseignement postsecondaire réguliers et autochtones et entre les collectivités autochtones et les établissements réguliers.

Les rapports consultés contiennent des suggestions d'améliorations et d'expansion des méthodes avérées. On reconnaît, par exemple, qu'il faut : donner suite aux préoccupations concernant le financement et les méthodes d'attribution du programme d'enseignement postsecondaire du Ministère; recruter davantage d'étudiants et améliorer les services de soutien destinés spécifiquement aux Premières nations, aux Métis et aux Inuit; accroître la représentation des Autochtones parmi les professeurs et les autres membres du personnel; augmenter les programmes d'aide à la transition et les programmes d'encadrement; mettre sur pied davantage de programmes spécialisés; éviter les solutions toutes faites; promouvoir l'apprentissage; améliorer la collecte et le suivi des données. Les recommandations formulées à cet égard et sur d'autres sujets couvrent un vaste éventail de politiques et de considérations pratiques. Beaucoup se concentrent sur l'insuffisance du financement.

Plusieurs études présentent les caractéristiques personnelles des étudiants autochtones de niveau postsecondaire. On constate en général que ceux-ci sont en moyenne plus âgés que leurs homologues non autochtones à l'inscription et à la fin des études postsecondaires. Ils mettent en général plus de temps à terminer leur programme d'étude. Beaucoup ont des responsabilités familiales et beaucoup sont des parents seuls. Les femmes autochtones sont bien plus nombreuses que les hommes autochtones à faire des études postsecondaires et ont un niveau de scolarité plus élevé qu'eux. Par contre, une plus forte proportion des hommes autochtones ont un certificat de compétence professionnelle dans un métier. Les étudiants autochtones de niveau postsecondaire vont davantage au collège qu'à l'université. Les Autochtones sont sous-représentés dans des domaines comme les sciences et les professions de la santé. Les niveaux d'instruction des Autochtones varient d'une région à l'autre et suivant le groupe, les Métis et les personnes non-inscrites des Premières nations affichant des niveaux plus élevés que les personnes inscrites des Premières nations et les Inuit.

Certains rapports soulignent la situation instable des établissements administrés par les Autochtones. On souligne que presque aucun n'est habilité à décerner des certificats et diplômes agréés par les autorités provinciales. Non admissibles à des subventions directes de fonctionnement sur les mêmes bases que les établissements d'enseignement réguliers, les établissements autochtones doivent conclure des ententes avec des établissements réguliers pour que leurs

## RAPPORTS CONSULTÉS PAR LE COMITÉ

### Constats

L'urgent besoin d'augmenter la proportion d'apprenants autochtones qui terminent leurs études secondaires a été souligné particulièrement dans *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*<sup>1</sup> de Michael Mendelson. Quand il a comparé devant le Comité, l'auteur a répété sa conclusion, fondée sur des données de recensement<sup>2</sup>, que « si nous voulons obtenir la parité dans l'éducation postsecondaire, la seule façon d'y arriver c'est de nous investir de la maternelle à la douzième année [de manière à] faire augmenter le nombre de jeunes qui obtiennent un diplôme d'études secondaires. Sinon, le bassin d'étudiants qui peut accéder à des études postsecondaires est trop petit<sup>3</sup> ».

Les rapports consultés font état des obstacles que doivent surmonter les étudiants autochtones au niveau postsecondaire. Il y a notamment la méfiance qu'éprouvent depuis longtemps les Autochtones à l'égard des systèmes d'éducation réguliers ou leur méconnaissance de ces systèmes, que ce soit en raison du système des pensionnats et des politiques d'assimilation ou d'autres facteurs d'ordre culturel; les difficultés financières des étudiants des Premières nations causées par l'insuffisance de l'aide offerte par le programme d'enseignement postsecondaire du Ministère et celles des apprenants mêtis et non inscrits qui doivent faire appel à d'autres sources de fonds; le manque de préparation scolaire pour répondre aux conditions d'admission des établissements postsecondaires; l'isolement culturel qui résulte de la sous-représentation des points de vue et des valeurs autochtones dans les établissements et programmes d'études postsecondaires; l'éloignement qui résulte de la nécessité, pour les étudiants, de venir étudier dans les grands centres urbains, loin de chez eux; les obstacles d'ordre social imputables notamment à la discrimination, à la pauvreté et aux responsabilités familiales; et des facteurs personnels comme le manque de confiance en soi ou la mauvaise santé.

Parmi les « pratiques exemplaires » existantes citées dans les études pour ce qui est de supprimer ou d'atténuer les obstacles, mentionnons les suivantes, qui consistent à : créer des établissements d'enseignement autochtones; donner aux Autochtones davantage de pouvoirs en matière d'éducation et assurer leur

<sup>1</sup> Caledon Institute of Social Policy, juillet 2006.

<sup>2</sup> Dans son rapport et dans son témoignage devant le Comité, l'auteur a mis en relief les limites des données de recensement qui tiennent notamment au fait que beaucoup d'Autochtones ne remplissent pas les questionnaires de recensement. Il recommande que d'autres chercheurs fassent une étude approfondie des données agrégées.

<sup>3</sup> *Témoignages*, 24 octobre 2006.

subventionne et elle a donc étendu son programme de suivi aux apprenants de tous les domaines d'enseignement postsecondaire qui bénéficient de son financement.

### Association nationale des centres d'amitié

Peter Dinsdale, directeur exécutif de l'ANCA, a livré au Comité un message important à l'effet que son organisation est accessible à « l'ensemble des communautés autochtones — Premières nations, Métis et Inuit —, sans égard aux définitions politiques ou juridiques, par l'entremise de nos services quotidiens de première nécessité<sup>26</sup> », comme en témoignent les statistiques de l'an dernier qui font état de 757 000 clients répartis dans 117 centres.

Bien que l'ANCA soit un organisme polyvalent offrant des services de toutes sortes, elle exerce des activités dans le secteur de l'éducation, notamment dans l'alphabétisation des adultes et le recyclage professionnel, et dans la mise sur pied d'écoles alternatives qui « visent à permettre aux décrocheurs autochtones de reprendre leurs études et d'obtenir leur diplôme<sup>27</sup> ». Les centres d'amitié sont aussi le premier point de contact pour les Autochtones qui viennent s'installer en milieu urbain, et un facteur essentiel pour les apprenants inscrits à des programmes d'études postsecondaires et qui se retrouvent en situation d'isolement géographique et culturel.

Le Comité a trouvé intéressante la suggestion de M. Dinsdale voulant le l'ANCA puisse « être un partenaire sur le plan de la prestation des services d'éducation postsecondaire en facilitant la tâche aux élèves de milieu urbain où l'accès aux études supérieures est limité pour le moment<sup>28</sup> ».

<sup>26</sup> Ibid. Témoignages, 14 juin 2006.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

d'apprentissage actifs offrant du contenu qui répond aux besoins culturels et socioéconomiques de nos apprenants<sup>24</sup> ».

M. Thompson indique que la reconnaissance internationale dont jouissent les programmes du FNTI a amené ce dernier à collaborer avec des nations indigènes, des gouvernements et des représentants de l'industrie ailleurs dans le monde. Le FNTI accueille tous les ans environ 300 étudiants autochtones de partout au Canada, inscrits à des programmes ouvrant droit à un diplôme ou un certificat. Depuis sa création, l'Institut a produit plus de 2 000 diplômés, dont le taux d'emploi est de 90 %.

Le Comité a pu constater que le FNTI est aussi actif au niveau des études élémentaires et secondaires ainsi qu'à celui de la recherche communautaire, et qu'il contribue de manière importante à l'économie régionale.

### **La Fondation nationale des réalisations autochtones**

Robert Jamieson, présidente et directrice générale de la FNRA, a décrit au Comité le rôle de cet organisme, le plus important organisme non gouvernemental de soutien financier aux étudiants des Premières nations, inuits et métis qui font des études postsecondaires au Canada. Au cours de l'exercice financier 2005-2006, la FNRA a distribué des bourses d'études pour une valeur de 2,8 millions de dollars à 934 étudiants autochtones qui font des études postsecondaires en sciences sociales, éducation, études commerciales, droit ou sciences, dans le domaine des soins de santé ou dans le secteur des arts et de la culture. Depuis sa création, la FNRA a distribué 23,5 millions de dollars en bourses et subventions. M<sup>me</sup> Jamieson a dit que la FNRA :

est bien plus qu'un autre organisme qui cherche à obtenir des fonds fédéraux. Nous avons démontré que nous pouvons accroître le rendement de l'investissement dans l'éducation des jeunes des Premières nations et des peuples métis et inuits. Nous pouvons observer des résultats. Nous appuyons, nous encourageons et nous faisons tout ce que les investisseurs font pour obtenir un bon rendement de leurs investissements. Nous sommes en mesure d'utiliser des fonds fédéraux pour attirer des capitaux du secteur privé ... et d'obtenir aussi des fonds provinciaux et même des dons de la part de particuliers qui appuient la fondation. Nous rendons également des comptes. Nous montrons les résultats obtenus... D'ici la fin de la présente année, la fondation aura accordé des bourses à plus de 6 000 étudiants depuis sa création. Depuis 1999, 30 p. 100 de nos étudiants en sont chaque année à leur dernière année d'études, ce qui prouve qu'ils réussissent à obtenir un diplôme<sup>25</sup>.

La FNRA reconnaît l'importance, à des fins de planification, d'effectuer le suivi de certains renseignements clés concernant les étudiants autochtones qu'elle

<sup>24</sup> Lettre au Comité de Karihwakeron Tim Thompson, président et administrateur général du First Nations Technical Institute, en date du 5 octobre 2006.

<sup>25</sup> Témoignages, 24 octobre 2006.

M<sup>me</sup> Mary Young, directrice du tout nouveau Centre de services aux étudiants autochtones de l'Université de Winnipeg, a parlé de l'importance de ce Centre pour les étudiants autochtones qui entreprennent des études postsecondaires :

Aujourd'hui, nous avons un beau centre. Il s'agit d'un second chez-soi pour bon nombre d'étudiants. Si nous ne l'avions pas, nous perdions de nombreux étudiants autochtones, parce qu'ils ne restent pas. Ils ont besoin d'un lien avec l'université, un lien avec le personnel et les professeurs. Nous sommes encore aux prises avec l'aliénation, le sentiment d'appartenance, la crainte de l'échec... Ce sont là de véritables problèmes. Si nous ne réussissons pas à les régler, nous ne pourrions pas obtenir de diplôme universitaire<sup>21</sup>.

M<sup>me</sup> Young a parlé d'un partenariat novateur conclu en 2005 entre l'Université et un organisme autochtone, le Southeast Resource Development Council, qui représente neuf communautés des Premières nations du Manitoba<sup>22</sup>, concernant l'ouverture du Wii Chiwiwaakanak Learning Centre de l'Université.

Depuis quelques années, l'Université de Winnipeg a ajouté à son programme des cours sur les connaissances autochtones, une initiative que le docteur Young estime très importante et valorisante : « Quand on donne des cours sur les connaissances et les sciences autochtones, on envoie le message aux étudiants autochtones — et à tous les étudiants — que ces cours-là sont importants, que ce savoir-là est valable. Voilà le genre d'initiative qui nous aidera à collaborer les uns avec les autres<sup>23</sup> ».

## Le First Nations Technical Institute

Dans des communications écrites, Karihwakaron Tim Thompson, président et administrateur général du First Nations Technical Institute, a raconté au Comité comment l'institut avait vu le jour en 1985, de l'alliance conclue entre le Conseil Mohawk de Tyendinaga, le conseil d'administration du FNTI, le ministère des Affaires indiennes et le ministère ontarien de l'Éducation et de la Formation. Les approches de l'enseignement postsecondaire destiné aux Autochtones que le FNTI a appliquées au fil des ans incluent des modes d'enseignement alternatifs tels que cours intensifs, vidéoconférence, cours offerts en milieu communautaire. M. Thompson affirme qu'en « amenant l'éducation dans les communautés, nous avons éliminé un obstacle relatif à l'accès. En diversifiant les horaires, nous en avons surmonté un autre. Notre ultime étape consiste à créer des milieux

21

*Ibid.*

22

Autrefois le Southeast Tribal Council.

23

*Témoignages*, 26 septembre 2006.

chacun accède à la qualité de vie, et « pour la plupart des gens, cela nécessite l'accès à l'éducation postsecondaire ». Par conséquent, « tous les étudiants qui souhaitent poursuivre des études postsecondaires peuvent obtenir une aide financière. Si notre collectivité puise dans ses coffres pour faire de ces projets une réalité, c'est que nous sommes convaincus en tant que collectivité, qu'il s'agit là d'un investissement utile<sup>16</sup> ».

## Colombie-Britannique

Le chef Nathan Mathew du First Nations Education Steering Committee de Colombie-Britannique et du First Nations Leadership Council, a parlé au Comité des progrès accomplis dans l'élaboration d'alliances dans le secteur de l'éducation postsecondaire des Autochtones dans cette province. Il a dit du travail du B.C. Aboriginal Post-Secondary Education and Training Partners Group<sup>17</sup> nouvellement constitué qu'il s'agissait d'un travail de collaboration visant à cerner les domaines où une intervention serait utile et dont la première priorité est le soutien aux étudiants, mais aussi la collecte de données afin d'éclairer la prise de décision. Le chef Mathew a dit aussi que le FNESEC faisait de la recherche « préparatoire » visant à assurer la qualité des programmes et à mettre au point des manuels sur les meilleures pratiques en éducation postsecondaire<sup>18</sup>.

Sur une question qui tient à cœur aux peuples autochtones, le chef Mathew suggère que : « [b]eaucoup de choses peuvent être faites pour préserver la culture et un sentiment d'identité et d'estime chez les apprenants des Premières nations qui fréquentent un établissement postsecondaire<sup>19</sup> », et il a parlé de la façon novatrice dont on conçoit actuellement cet objectif à l'université de Thompson Rivers, à Kamloops. Le Comité a aussi pris note de la constatation faite par le chef Mathew que tous les établissements d'enseignement postsecondaire de la province ont un conseiller pédagogique autochtone.

Enfin, le chef Mathew a parlé d'un « comité d'enseignement postsecondaire » dont le financement n'est pas bien assuré, où les Premières nations « rassemblent leurs idées pour trouver ce qui conviendrait à nos étudiants de niveau postsecondaire. . . [sachant] qu'il est important pour nous de faire valoir nos opinions, d'avoir nos propres établissements d'enseignement et de défendre la culture et les intérêts de nos apprenants<sup>20</sup> ».

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> Ce groupe comprend des représentants des Premières nations des réserves et hors réserve, des Métis, des gouvernements fédéral et provincial et des établissements d'enseignement postsecondaire.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

Je m'intéresse aux étudiants qui n'obtiennent pas d'aide financière: combien sont-ils? Je m'intéresse aux listes d'attente: qui est sur ces listes? Des hommes, des femmes, ont-ils des enfants ou pas d'enfants? Depuis combien de temps sont-ils sur une liste d'attente? Quel genre d'études veulent-ils faire? Voilà le genre de choses que nous examinons pour pouvoir réunir certains de ces renseignements<sup>11</sup>.

## Nouvelle-Écosse

Darren Googoo, directeur de l'éducation pour la Première nation de Memberton, à Sydney, a signalé au Comité « la nécessité de mettre en place un véritable partenariat entre les Premières nations et les établissements d'enseignement supérieur<sup>12</sup> ». Il a affirmé que les alliances conclues entre sa collectivité et les établissements d'enseignement reconnus de la région témoignent du fait que Memberton, « une anomalie parmi les Premières nations », a atteint une situation financière qui permet d'offrir « plus que le paiement des frais d'université de nos étudiants... Nous pouvons acheter des programmes universitaires<sup>13</sup> ». M. Googoo nous a dit que la signature d'un protocole d'entente avec un collège communautaire de Nouvelle-Écosse avait fait beaucoup pour promouvoir les études postsecondaires à Memberton.

Le protocole d'entente que nous avons signé avec le collège communautaire a amené ce dernier à investir dans notre population, à engager un conseiller des Premières nations, à investir dans différents aspects et à venir faire dans notre collectivité la promotion de l'éducation postsecondaire. Cette initiative a eu des résultats extrêmement positifs<sup>14</sup>.

Memberton se propose maintenant de signer un autre protocole d'entente avec l'Université du Cap-Breton afin que cette université embauche, à son tour, des gens de Memberton, « pas... uniquement parce qu'ils appartiennent à une Première nation [mais] parce que ce sont des candidats qualifiés. Pour cela, il faut que les membres de notre collectivité puissent avoir accès à l'éducation postsecondaire. Les portes doivent s'ouvrir pour eux et leur permettre d'étudier avec succès<sup>15</sup> ». Memberton a déterminé quatre domaines de spécialisation en fonction des besoins de sa collectivité, et négocie avec l'Université du Cap-Breton la création d'un programme de baccalauréat en études communautaires qui intégrerait ces quatre filières cibles.

Le Comité a également appris que Memberton s'était donné une constitution en matière d'éducation et que l'essentiel de son enveloppe de financement va à l'éducation. Memberton a fait de l'éducation postsecondaire sa priorité car son objectif à long terme n'est plus simplement que chacun trouve un emploi, mais que

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Témoignages, 31 octobre 2006.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

de Val d'Or<sup>8</sup>. À ce jour, l'UQAT a remis plus de 150 certificats à des apprenants inuits, cris et algonquins<sup>9</sup>. Les membres du Comité ont noté en particulier la description qu'a donnée M<sup>me</sup> Johanne Jean, rectrice de l'UQAT, de l'approche adoptée par son université et qui amène les enseignants et le personnel de soutien à se rendre à tour de rôle dans les collectivités pour y offrir les programmes.

Gordon Blackned, président de la Commission scolaire crie du Grand Nord québécois, a exprimé l'appréciation des communautés cries de la Baie James pour l'initiative de l'UQAT. Il pense que la création d'établissements d'enseignement plus proches du territoire crie serait un bon moyen de corriger le problème du faible taux de réussite des étudiants crie qui jusqu'à présent ont dû se rendre très loin de chez eux pour faire leurs études postsecondaires. La Commission scolaire crie a elle-même soumis un projet de cégep crie qui travaillerait en collaboration avec un cégep reconnu et diffuserait les cours par satellite. Elle a également ouvert récemment un centre de formation professionnelle financé par le Québec.

En plus de la programmation actuelle, M<sup>mes</sup> Cloutier et Jean nous ont dit que l'UQAT travaille à un projet de Pavillon des Premières Nations à l'Université, dans une perspective de prise en charge totale par les Premières nations.

## Saskatchewan

Keith Frame, coordonnateur de recherche pour le Grand conseil de Prince Albert dans le nord de la Saskatchewan, a expliqué au Comité l'importance de faire la collecte et le suivi des données au sein des collectivités dans le secteur de l'éducation. Le GCPA recourt à des sondages locaux pour enrichir les données provenant de sources gouvernementales comme Statistique Canada et le *Sask Trends Monitor*. Le GCPA arrive ainsi à suivre l'évolution démographique, les résultats scolaires aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire, et la participation au marché du travail, sur une certaine période de temps, et peut déterminer si le système se porte bien ou si des améliorations s'imposent.

À terme, l'information permet au GCPA de déterminer quelles décisions doivent être prises dans l'intérêt de la collectivité. À cet égard, M. Frame a parlé de la nécessité de : « regarder les chiffres honnêtement, voir quelle est la situation et quels sont les besoins au niveau des communautés ». Le GCPA se demande : « quelles sont les données qui auront une influence sur la politique et les prises de décisions<sup>10</sup> ».

Et comme l'explique M. Frame, il ne suffit pas de recueillir de l'information sur les étudiants qui reçoivent du financement :

8 Des programmes sont offerts en gestion, puériculture, pédagogie de niveau primaire et secondaire, et travail social.

9 *Témoignages*, 17 octobre 2006.

10 *Témoignages*, 28 septembre 2006.

est une possibilité, pour que les jeunes qui viennent des écoles secondaires publiques du Nunavut prennent conscience que d'autres jeunes progressent, pour que cela devienne une voie naturelle à suivre. À l'heure actuelle, ce n'est pas une voie naturelle<sup>3</sup> ».

Le Comité estime que le Programme NS contribue à ouvrir cette voie et à en faire une voie naturelle pour les apprenants du Nunavut, non seulement en raison de ses résultats quantitatifs impressionnants, mais aussi pour tous les marqueurs qualitatifs décrits par M. Hanson, et grâce auxquels : « le programme s'est acquis un appui très solide au sein de la société du Nunavut<sup>4</sup> ».

## Québec

Le Comité a appris l'existence de projets, prévus ou déjà en place, qui promettent d'élargir les perspectives des apprenants autochtones de niveau postsecondaire au Québec.

Lise Bastien, directrice, et Gilbert White duck, conseiller principal en éducation, au Conseil en éducation des Premières Nations, nous ont parlé d'un projet du CEPN : la création d'un établissement des Premières Nations qui offrirait, à compter de 2008, un programme d'études de niveau cégep<sup>5</sup>. Dans un premier temps, les programmes seraient offerts en partenariat avec des établissements reconnus, et l'objectif serait d'assurer d'ici dix ans la pleine compétence des Premières Nations sur les programmes. M<sup>me</sup> Bastien a insisté sur l'importance d'un tel établissement pour le développement des collectivités autochtones et le sentiment de prise en charge par la collectivité qu'il pourrait susciter. À son avis : « Ce qui importe au premier chef, c'est d'être branché sur le milieu<sup>6</sup> ».

Le CEPN offre déjà un programme d'études postsecondaires, soit un Certificat de leadership ouvert aux étudiants autochtones et non autochtones, de même qu'un programme d'informatique. Dans les deux cas, les cours sont donnés localement par vidéoconférence, en partenariat avec des établissements d'enseignement postsecondaire accrédités<sup>7</sup>.

Edith Cloutier, elle-même de nation Anishinabe, présidente du conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, dans le Nord québécois, nous a dit que l'UQAT offre aux étudiants des Premières Nations et inuits de la région divers programmes de certificats et de diplômes dont les cours sont donnés, en français et en anglais, tant dans les collectivités que sur le campus

3

4

CEGEP est l'acronyme de Collège d'enseignement général et professionnel. Il s'agit d'un système panquébécois de collèges communautaires.

Témoignages, 17 octobre 2006

Conseil en éducation des Premières Nations. « L'éducation postsecondaire des Premières Nations », communication écrite remise au Comité, 17 octobre 2006.

RÉALISATIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Nunavut

Le Nunavut Sivuniksavut est un programme unique en son genre, créé ici même, à Ottawa, en 1985, par l'organisme responsable des revendications territoriales des Inuit de l'est de l'Arctique. Le Programme accueille 22 jeunes diplômés du secondaire de ce qui est aujourd'hui le territoire du Nunavut — des bénéficiaires de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, triés sur le volet parmi un grand nombre de candidats — et leur offre une formation de huit mois qui les prépare soit à poursuivre leurs études ou à entrer sur le marché de travail au Nunavut. Initialement conçu pour former des travailleurs de terrain ayant pour tâche de tenir la population des petites agglomérations éloignées au courant de l'évolution des revendications territoriales, le programme NS est aujourd'hui devenu une année de transition générale. Les cours portent sur l'histoire inuite et la culture, la politique et les revendications territoriales, et la formation linguistique. Tous les cours sont accrédités par le Collège Algonquin. Un autre programme, destiné à un maximum de 10 étudiants, offre une seconde année préparatoire aux études universitaires.

Nunavut Sivuniksavut signifie « Notre terre est notre avenir ». C'est un programme très dynamique qui a accompli de grandes choses au cours de ses 22 ans d'existence, et affiche notamment un taux de réussite de 80 %. Morley Hanson, coordonnateur du Programme NS, a dit au Comité que, selon un sondage réalisé en 2005 auprès de 180 des 270 diplômés inuits qui ont bénéficié du programme depuis sa création : « 40 % travaillaient pour le gouvernement, au palier fédéral, territorial ou municipal; 19 % travaillaient pour le secteur privé; 15 % poursuivaient leurs études postsecondaires et 19 % travaillaient pour des organismes inuits ... quatre seulement étaient sans emploi<sup>1</sup> ».

Ces résultats sont encore plus remarquables lorsqu'on les resitue dans le contexte du Nunavut, où, selon Natan Obed, de Nunavut Tunngavik, Inc., « les Inuit n'avaient jamais attaché d'importance à l'éducation avant tout récemment ... [c'est pour eux] tout un changement de valeurs sociales et de mode de vie ... un tout nouveau concept que [celui de] l'importance que peut avoir pour [eux] un système d'éducation élaboré dans le Sud<sup>2</sup> ».

M. Hanson a ajouté, au sujet des études postsecondaires : « il faut une masse critique de jeunes pour propager l'idée qu'aller à l'université ou au collège

<sup>1</sup> *Témoignages*, 19 septembre 2006.  
<sup>2</sup> *Ibid.*

aspirent aux études postsecondaires puissent y avoir accès. Il ne faudrait pas, et c'est là notre plus grande inquiétude, que les jeunes Autochtones soient privés de l'occasion de faire des études postsecondaires simplement parce que le Canada n'a pas su donner suite à cette priorité. Nous donnons le dernier mot à Roberta Jamieson de la Fondation nationale des réalisations autochtones :

Notre mandat est d'encourager et d'aider les jeunes des Premières Nations et des peuples métis et inuits à convertir leur énorme potentiel et leurs rêves en réalisations concrètes en vue de leur assurer un avenir prometteur. Nous voulons qu'ils puissent faire profiter leur collectivité, le Canada et le reste du monde de leurs talents<sup>128</sup>.

social Canada, qui est en grande partie responsable de financer la formation professionnelle des étudiants autochtones de niveau postsecondaire, par l'intermédiaire des EDRHA. Des témoins nous ont dit qu'il en résulte un manque de coordination pour ce qui est des étudiants autochtones concernés. Cela nous semble malheureux.

Les rapports que nous avons lus, les articles publiés dans les quotidiens et diverses autres sources nous disent que le Canada fera face à de graves pénuries de main-d'œuvre au cours des prochaines décennies, y compris dans le secteur des métiers. Nous savons que le Conference Board du Canada a estimé à un million le déficit de travailleurs que le Canada devra combler d'ici 20 ans. Dans ce contexte, il nous semble donc que le besoin d'efficacité dans la prestation des programmes de formation professionnelle destinés au segment de la population canadienne en plus forte croissance devient de plus en plus critique.

Les membres du Comité ont noté avec intérêt un commentaire récent du sous-ministre du Ministère : « le défi pour les fonctionnaires et les ministres est de veiller à ce que tous les éléments du développement économique, ce que nous faisons et ce que fait RHDC, s'embôitent bien<sup>127</sup> ». Nous invitons donc le Ministère à travailler en collaboration avec Ressources humaines et Développement social Canada afin d'élaborer une approche coordonnée visant les programmes de formation professionnelle et d'apprentissage des métiers destinés aux étudiants autochtones de niveau postsecondaire.

L'autre question que le Comité souhaite aborder a trait au fait que les étudiants autochtones inscrits au Québec dans des programmes de formation professionnelle ne sont pas admissibles au PAENP parce que les cours se donnent au niveau secondaire plutôt qu'au niveau postsecondaire, comme c'est le cas ailleurs. Cette anomalie fait que les étudiants québécois qui vivent près de la frontière et prennent leur cours de formation professionnelle en Ontario reçoivent du financement, tandis que ceux qui vivent plus loin de la frontière sont pénalisés du fait d'être inscrits aux programmes offerts par le Québec. Nous pressons le Ministère, en collaboration avec RHDC et le Conseil d'éducation des Premières Nations de remédier à cette anomalie qui touche les étudiants autochtones inscrits au Québec dans des programmes de formation professionnelle.

## CONCLUSION

Pour conclure, le Comité trouve essentiel de réaffirmer à la fois sa conviction la plus profonde et sa plus grande inquiétude. Notre conviction, dont nous avons tenté de rendre compte tout au long du présent rapport, est qu'il relève de la plus haute priorité pour le Canada de faire en sorte que les jeunes Autochtones qui

d'un fonds national pour les Premières nations hors réserve et les Métis, auquel les gouvernements fédéral contribuerait de manière inconditionnelle et auquel les gouvernements provinciaux et territoriaux de même que le secteur privé seraient invités à contribuer<sup>126</sup>, afin de corriger une situation que ceux qui sont privés d'accès considèrent comme une injustice de longue date de la politique autochtone fédérale.

Les membres du Comité pensent qu'il est dans l'intérêt de tous qu'aucun étudiant autochtone de niveau postsecondaire ne soit laissé pour compte à cause de cette politique. Nous avons indiqué ailleurs que la Fondation nationale des réalisations autochtones, qui est depuis longtemps une source reconnue de soutien pour les étudiants autochtones de niveau postsecondaire, n'a accédé qu'à moins de 35 % des demandes qui lui ont été adressées en 2005-2006, et accorde aujourd'hui par personne des sommes inférieures à ce qu'elle distribuait il y a 20 ans. Aux yeux du Comité, la question s'impose de savoir comment faire pour que la FNRA puisse mieux répondre aux besoins réels de soutien financier des apprenants non inscrits des Premières nations, des apprenants métis et autres apprenants qui ne sont pas admissibles au PEP du Ministère. Les témoignages à propos de la capacité actuelle de la Fondation donnent à penser qu'un appui accru s'impose pour répondre à la demande actuelle.

Les membres du Comité pensent que les solutions concrètes que propose la FNRA à cet égard méritent d'être étudiées attentivement par le ministère des Affaires indiennes et par d'autres ministères du gouvernement. Par conséquent, le Comité recommande :

## RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement engage immédiatement des consultations avec la FNRA de même qu'avec les organisations représentant les Métis, la population non inscrite des Premières nations et les Autochtones en milieu urbain afin de mettre au point un plan de collaboration visant à fournir un soutien financier accru, y compris l'admissibilité et l'accès en vertu du PEP, à un plus grand nombre d'étudiants autochtones de niveau postsecondaire.

## Formation professionnelle

Deux questions portées à l'attention du Comité sous cette rubrique méritent un commentaire immédiat. Il y aurait semble-t-il un manque de communication entre le Ministère, qui finance le PEP, et Ressources humaines et Développement

Enfin, le Comité sait qu'un grand nombre des difficultés auxquelles font face les établissements d'enseignement postsecondaire sous contrôle autochtone ont trait aux compétences provinciales et territoriales en matière d'éducation. La question qui se pose est de savoir si le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en ce domaine. Nous croyons que oui.

Par nos lectures préliminaires, nous avons appris que le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) a fait de l'éducation des Autochtones, y compris l'éducation postsecondaire, une priorité et qu'il espère travailler avec le ministre des Affaires indiennes et avec le gouvernement fédéral afin d'améliorer les niveaux de scolarisation des étudiants autochtones<sup>124</sup>. Un certain nombre de ministères des hautes études provinciaux prévoient ou ont déjà en place des politiques visant expressément l'éducation autochtone. Le budget 2006 et le récent plan économique engagent le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces à la mise en place de structures à long terme visant à soutenir l'éducation et la formation professionnelle de niveau postsecondaire<sup>125</sup>. Le plan économique indique que les gouvernements doivent travailler dans la collaboration pour relever les défis de l'éducation postsecondaire, et parle du rôle du fédéral à cet égard.

À notre avis, toutes les questions relatives au financement ou à l'accréditation des établissements d'enseignement dirigés par des Autochtones, tout en relevant strictement des compétences provinciales, sont des sujets de discussion tout à fait légitimes qui devraient être abordés lors de rencontres intergouvernementales sur la question de l'éducation postsecondaire des Autochtones ou de l'éducation postsecondaire en général. Nous exhortons donc le ministre fédéral des Affaires indiennes, les représentants du Ministère et tout autre représentant de ministères fédéraux ayant des responsabilités en la matière à soulever ces questions lors de telles rencontres et à inviter les gouvernements provinciaux et territoriaux à y apporter des solutions.

## Accès aux programmes d'études postsecondaires

Le Comité trouve très inquiétant que la gamme complète des programmes de soutien financier offerts aux apprenants inscrits des Premières nations et aux apprenants inuits en vertu du PEP du Ministère ne soit pas actuellement accessible aux apprenants non inscrits des Premières nations, aux apprenants métis et à d'autres apprenants autochtones. Au cours des audiences, on a proposé la création

<sup>124</sup> Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). « Renseignements généraux sur le plan d'action du CMEC pour l'éducation des Autochtones », juillet 2005; *Communiqué* « Les ministères de l'Éducation renouvellent leur engagement à l'endroit de l'éducation des Autochtones », Yellowknife, 8 mars 2006.

<sup>125</sup> Voir Ministère des Finances du Canada, Budget 2006. Rétablir l'équilibre fiscal au Canada : cibler les priorités — le gouvernement du Canada trace une nouvelle feuille de route, p. 64; Avantage Canada : un plan économique pour éliminer la dette nette du Canada et réduire encore plus les taxes et les impôts, 23 novembre 2006, p. 51.

niveau postsecondaire du Nunavut reçoivent leur soutien financier directement du gouvernement du Nunavut plutôt que du PAENP auquel sont liés les fonds distribués aux provinces par le PAEI. Autrement dit, bien que le programme NS soit théoriquement admissible aux fonds du PAEI en raison de sa nature même — et de son taux de réussite — le Nunavut ne reçoit aucune part des budgets du PAEI sur lesquels puiser du financement. Richard Budgett s'est engagé à rencontrer les représentants du NS afin de trouver une solution à ce problème<sup>123</sup>, et a indiqué que le Ministère doit entreprendre de résoudre la question plus générale du PAEI au nord du 60° parallèle. Le Comité estime que ce problème devrait être réglé le plus rapidement possible afin que les programmes d'enseignement postsecondaire des territoires ne soient pas pénalisés. Par conséquent, le Comité recommande :

## RECOMMANDATION 9

**Que le Ministère prenne des mesures immédiates pour faire en sorte que les fonds du PAEI soient accessibles aux programmes de niveau postsecondaire, par ailleurs admissibles, issus des territoires canadiens.**

La troisième question qui mérite un commentaire est la suivante : nous avons compris que le PAEI accorde un financement à court terme et axé sur les projets. Nous craignons que ces aspects du programme puissent compromettre la planification à long terme et les activités de développement de programmes des établissements d'enseignement autochtones et non autochtones.

Nous avons déjà signalé le témoignage de représentants du Ministère qui nous ont dit que ce dernier ne sait pas encore s'il a l'intention d'appuyer les dépenses de fonctionnement d'autres établissements d'enseignement sous contrôle autochtone. Voilà une question qui, de l'avis des membres du Comité, doit être étudiée de très près. Nous ne saurions trop insister sur l'importance reconnue dont jouissent ces établissements et les programmes conçus pour les étudiants autochtones de niveau postsecondaire. Les réussites des établissements sous contrôle autochtone devraient être reconnues par le gouvernement, appuyées et exploitées. À notre avis, l'objectif du gouvernement devrait consister à mettre en place des mesures qui renforcent et favorisent la viabilité à long terme de ces établissements clés pour l'avenir de l'éducation postsecondaire des Autochtones. Nous exhortons donc fortement le Ministère, dans le cadre de son examen actuel du PAEI, et en collaboration avec les organisations représentatives des établissements d'enseignement autochtones de niveau postsecondaire, à réévaluer soigneusement l'ensemble de ses pratiques actuelles de financement à court terme et à réfléchir en particulier à sa position actuelle à l'égard du financement de base.

Il reste toutefois certaines questions précises à l'égard de ces trois sujets qu'il est important, selon nous, d'aborder ici.

### **Le Programme d'aide aux étudiants indiens**

La première question dont nous voulons traiter sous cette rubrique est le manque apparent de données au Ministère sur la façon dont sont répartis les fonds du PAEI. Les membres du Comité pensent que ce manque de données a des répercussions directes sur les activités de planification et d'élaboration de politiques. À notre avis, le Ministère doit assurer un suivi beaucoup plus serré des sommes distribuées par le PAEI afin de déterminer si elles répondent vraiment aux besoins réels des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones, et apporter les adaptations nécessaires au plafond de financement. Par conséquent, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 8**

Que la nouvelle politique et le nouveau cadre de gestion du Ministère prévoient des mesures précises, élaborées en collaboration avec les organisations représentatives des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones, pour la collecte annuelle de données précises sur les besoins de financement réels de ces établissements;

que le Ministère prenne des mesures immédiates, en collaboration avec les organisations représentatives des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones, pour déterminer si l'attribution des fonds du PAEI est adéquate dans l'ensemble, et mettre au point une méthode de financement pour le PAEI qui soit fondée sur les besoins réels en matière de financement des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones.

La seconde question qui nous préoccupe est celle de l'écart apparent entre les mécanismes du PAEI et les programmes issus des territoires canadiens, comme le Nunavut Sivuniksavut. Des représentants du NS nous ont dit que leur programme n'avait pas accès aux fonds du PAEI, qui seraient pourtant les bienvenus et pourraient corriger la précarité chronique de leur situation financière<sup>122</sup>. Comme le Comité l'a appris par la suite en entendant le témoignage des représentants du Ministère, cette anomalie provient du fait que les étudiants de

<sup>122</sup> *Témoignages*, 19 septembre 2006. Communication écrite de Morley Hanson, coordonnateur du programme NS, en date du 25 octobre 2006.

particulier alors que les parties étudient justement la gamme de toutes les possibilités.

Les membres du Comité croient qu'il importe de rétablir le lien entre la population des étudiants admissibles et le niveau de financement. Mais il est tout aussi important de trouver des moyens pour distribuer les fonds à chaque apprenant admissible de manière plus efficace. C'est pourquoi nous estimons que les lacunes actuelles doivent être corrigées en fonction de critères prévisibles et uniformément appliqués à tous. Par conséquent, le comité recommande :

## RECOMMANDATION 7

Que la nouvelle politique et le nouveau cadre de gestion du Ministère établissent une méthodologie précise, élaborée en collaboration avec des organisations autochtones possédant une expertise de la question, à l'usage de tous les bureaux régionaux pour l'attribution et la distribution des fonds du PEP aux organisations administratrices des Premières nations et inuites;

que le Ministère fasse en sorte que toutes les organisations administratrices soient mises au courant de la nouvelle politique et du nouveau cadre de gestion ainsi que des lignes directrices connexes régissant l'attribution et la distribution des fonds du PEP;

que le Ministère, en collaboration avec les organisations administratrices, établisse des mécanismes permettant d'assurer le suivi de l'attribution et de la distribution des fonds du PEP.

## Autres grandes questions

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le Comité a acquis, au cours des audiences, une certaine connaissance du volet PAEI du PEP du Ministère. Des témoins nous ont communiqué leurs préoccupations de longue date au sujet de l'accès, à leur avis limité, au PEP et à d'autres programmes semblables. Nous avons entendu des témoignages selon lesquels le soutien financier et l'accès aux programmes de formation professionnelle de niveau postsecondaire étaient insuffisants. Nous avons toutefois conclu que, faute de renseignements supplémentaires, nous ne sommes pas en mesure à l'heure actuelle de faire des commentaires ou des recommandations aussi détaillés que nous le voudrions sur ces questions importantes.

à l'heure actuelle, toutes les collectivités ne disposent pas des ressources financières ou humaines nécessaires pour entreprendre des tâches administratives supplémentaires. Et le Comité pense qu'il y aurait avantage, du point de vue de la planification, à créer une structure nationale chargée de recueillir des données et d'assurer le suivi des étudiants de niveau postsecondaire. Par conséquent, le Comité recommande :

## RECOMMANDATION 6

Que le Ministère prenne des mesures immédiates, en collaboration avec des organisations autochtones spécialisées dans ce domaine, comme l'Institut de statistiques des Premières nations, pour créer et financer une banque nationale d'information et de suivi des données relatives au PEP;

que le Ministère et ses bureaux régionaux veillent à ce que toute l'information relative à la banque de données du PEP, notamment celle portant sur les mesures de protection des renseignements personnels, soit largement diffusée aux collectivités des Premières nations et inuites et à leurs organisations administratives.

## Attribution et distribution des fonds du PEP

Les témoignages entendus par le Comité sur cette question l'ont fait s'interroger sur la façon dont le Ministère s'emploie à distribuer les fonds du PAENP. Nous avons entendu dire que les bureaux régionaux utilisent des calculs différents pour la distribution des fonds aux organisations administratives, que certaines collectivités reçoivent plus d'argent du PAENP qu'il ne leur en faut compte tenu du nombre de demandeurs admissibles pour une année donnée, tandis que d'autres collectivités n'en reçoivent pas suffisamment pour offrir un soutien financier aux apprenants admissibles. En plus, le Ministère ne procède à aucune collecte de données lui permettant de déterminer quelles collectivités sont en situation de « déficit » ou de « surplus » et donc de mettre en place les mesures correctrices qui pourraient s'imposer.

Les représentants du Ministère nous ont dit que l'examen en cours, qui devrait donner lieu à une restructuration du PEP, comprend l'étude de « nouveaux modèles de distribution » à être élaborés en collaboration avec les étudiants et éducateurs des Premières nations et inuits, de même qu'avec les fournisseurs de services et les organisations administratives. Nous savons qu'il existe toute une gamme de méthodes de distribution possibles qui pourraient être envisagées pour corriger les lacunes actuelles. Mais le Comité hésite à imposer un modèle en

## RECOMMANDATION 5

Que la nouvelle politique et le nouveau cadre de gestion du Ministère prévoient des mesures précises, élaborées en étroite collaboration avec les bureaux régionaux et les organisations administratrices des Premières nations et inuits, pour recueillir des données sur le nombre d'apprenants des Premières nations et inuits qui sont admissibles au soutien financier ainsi que sur ceux qui en font la demande en vue de l'année scolaire suivante;

que la participation des organisations administratrices des Premières nations et inuits à l'élaboration de ces mesures soit financée par le Ministère;

que les mesures élaborées prévoient des dispositions pour accroître la capacité des collectivités des Premières nations et inuites et de leurs organisations administratrices de procéder à cette collecte de données elles-mêmes;

que les mesures de collecte de données établies dans la politique et le cadre de gestion du Ministère soient mises en œuvre par tous ses bureaux régionaux.

Nos témoins ont dit qu'il est de plus en plus essentiel aux activités de planification et d'élaboration de politiques et à l'efficacité du travail accompli par les collectivités et leurs organisations administratrices auprès des établissements d'enseignement postsecondaire, de faire un suivi des apprenants. À cet égard, nous gardons à l'esprit l'opinion exprimée par Michael Mendelson dans le récent rapport du Caledon Institute :

[Traduction]

Malgré ... les difficultés financières et politiques, la collecte de données et le suivi des progrès accomplis sont les seuls moyens de garantir que les objectifs de scolarisation des populations autochtones du Canada sont véritablement en voie de réalisation. L'investissement, indéniablement considérable, reste faible lorsqu'on le compare aux coûts et aux conséquences, pour l'avenir de ce pays, de laisser le système d'éducation trahir encore longtemps les attentes de la population autochtone<sup>121</sup>.

Une bonne partie de ce suivi essentiel pourrait être fait à l'échelle communautaire par les organisations administratrices ou les conseils tribaux, mais

121

Mendelson, Michael. *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, Caledon Institute of Social Policy, July 2006, p. 40. Accessible à : <http://www.caledoninst.org/PDF/PSSENG12E.pdf>

administratrices des Premières nations et inuites, pour établir d'ici la fin 2007, l'identité des étudiants des Premières nations et inuits admissibles qui se sont vu refuser le soutien financier nécessaire pour entreprendre des études de niveau postsecondaire en raison de budgets insuffisants;

qu'un fonds spécial soit créé à seule fin de fournir à ces étudiants un soutien financier adéquat pour un an, et que par la suite, ces étudiants soient intégrés au nouveau régime que nous proposons;

que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien demande une autorisation spéciale ponctuelle à cette fin.

### Collecte de données et suivi

En 1989, le ministre des Affaires indiennes de l'époque avait dit au Comité des affaires autochtones qu'en dépit du nouveau budget « fixe » du PEP, « avec une bonne collecte de données, les prévisions du nombre d'étudiants demandeurs seront plus précises et les listes d'attente pourront être éliminées complètement<sup>120</sup> ». L'importance d'une rigoureuse collecte de données revient sans cesse dans les pages du rapport de ce comité et dans ses recommandations. Presque 20 ans plus tard, les fonctionnaires du Ministère nous disent qu'ils restent entravés à cet égard parce qu'il n'y a toujours pas de collecte de données sur le nombre d'étudiants admissibles qui se voient refuser du soutien par le PEP et que, par conséquent, ils sont incapables de faire des prévisions budgétaires exactes. Un certain nombre des sources consultées par le Comité, allant du rapport de la vérificatrice générale pour 2004 à l'évaluation interne que le Ministère a fait de son PEP en 2005, font ressortir le problème de manque de données du Ministère, qui n'a toujours pas été résolu.

Les membres du Comité estiment que pour être efficaces, la planification, l'élaboration des programmes et l'établissement des budgets de l'éducation postsecondaire des Autochtones doivent se fonder sur des renseignements aussi précis et complets que possible. À notre avis, si le Ministère veut réaliser son objectif d'améliorer la prestation des programmes d'enseignement postsecondaire offerts aux apprenants des Premières nations et inuits, il faut d'abord qu'il parvienne à mieux faire concorder le nombre d'étudiants admissibles et les fonds alloués. Afin que les sommes réservées annuellement pour le PEP soient suffisantes pour répondre aux besoins réels, et pour que les besoins du programme fassent l'objet de prévisions exactes, le Comité recommande :

fonction de l'augmentation des frais de scolarité et du coût de la vie;

que le Ministère revoie les catégories de dépenses admissibles établies par le PEP pour s'assurer que les dépenses réelles couramment engagées par les apprenants admissibles des Premières nations et inuits soient remboursées. Ces dépenses peuvent comprendre, sans s'y limiter, les frais de garde et les sommes déboursées pour des besoins spéciaux ou un hébergement spécial. Cette révision devrait avoir lieu immédiatement et être effectuée régulièrement par la suite.

Nous savons que l'objectif de fournir un soutien financier adéquat à tous les apprenants admissibles des Premières nations et inuits entraînera inévitablement des conséquences budgétaires pour le gouvernement et le Ministère. Toutefois, comme nous l'avons dit plus haut, le fait de ne pas investir maintenant dans l'avenir des étudiants des Premières nations et inuits entraînera lui aussi des coûts incalculables à long terme. Nous ne voudrions pas non plus qu'une augmentation des sommes affectées au PEP du Ministère oblige à « prendre à Pierre pour donner à Paul », c'est-à-dire prive d'autres programmes essentiels du Ministère de leurs fonds. Par conséquent, le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 3

Que le budget du Ministère, pour 2007-2008 et les exercices suivants, soit accru de manière à tenir compte des dépenses supplémentaires associées à l'octroi d'un plus grand soutien financier à un plus grand nombre d'apprenants admissibles des Premières nations et inuits.

Le Comité s'inquiète du nombre considérable d'apprenants admissibles des Premières nations et inuits qui sont actuellement en attente de soutien financier pour entreprendre des études postsecondaires. Bien que nous ne puissions établir leur nombre avec certitude, nous estimons qu'après être parvenus au seuil des études de niveau postsecondaire, ils ne devraient pas être condamnés à attendre plus longtemps. Nous croyons que des mesures immédiates doivent être prises pour éliminer « l'arrière » de ces étudiants admissibles qui n'ont pas encore obtenu le soutien financier dont ils ont besoin. Les membres du Comité estiment que ces apprenants devraient faire l'objet d'une attention particulière et d'une intervention directe immédiate de la part du Ministère. Par conséquent, le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 4

Que le Ministère prenne des mesures immédiates, avec la collaboration de ses bureaux régionaux et des organisations

programmes d'études postsecondaires dans les années qui ont immédiatement suivi, et ce, malgré les modifications de 1989. Cependant, nous savons aussi que le plateau à 2 % des budgets affectés au soutien financier des étudiants depuis 10 ans, combiné à l'augmentation considérable du nombre d'étudiants admissibles, a eu et continué d'avoir de lourdes conséquences pour les apprenants des Premières nations et leurs collectivités, comme en témoignent la baisse du nombre d'étudiants et les listes d'attente de plus en plus longues. Voilà le cycle pernicieux qui, à notre avis, doit être rompu.

Notre objectif, comme celui de notre prédécesseur, est de faire en sorte qu'aucun étudiant des Premières nations ou inuit ne soit privé du soutien financier nécessaire à la poursuite d'études postsecondaires, aujourd'hui ou à l'avenir. Quant à la question de savoir en quoi consiste un soutien financier « adéquat », nos témoins nous ont dit, et notre examen d'autres sources de documentation nous l'a confirmé, que le soutien financier par étudiant prévu par le PEP du Ministère n'a pas évolué au même rythme que les coûts. Les membres du Comité pensent que tout écart entre le soutien financier offert et les coûts réels à couvrir compromet la capacité des étudiants des Premières nations et inuits de réussir des programmes d'études de niveau postsecondaire.

Par conséquent, le Comité recommande :

## RECOMMANDATION 2

Que le plafond annuel de 2 % imposé à l'égard de l'augmentation des fonds consacrés au Programme d'enseignement postsecondaire du Ministère soit éliminé immédiatement;

que les augmentations consenties par le Ministère à l'égard des fonds consacrés au PEP se fondent sur les coûts réels associés aux différents volets du Programme et ne soient pas assujetties à des plafonds discrectionnaires;

que le Ministère considère comme une priorité l'octroi d'un soutien financier adéquat, dans le cadre du PEP, à *chaque* apprenant admissible des Premières nations et inuit et qu'il mette en place un plan pour répondre à cette priorité d'ici la fin de 2007, lequel devra comporter des mesures de mise en œuvre assorties de dates limites précises;

que le Ministère fasse en sorte que le soutien financier offert aux apprenants admissibles des Premières nations et inuits en vertu du PEP se fonde sur le coût réel des frais de scolarité, de déplacement et de subsistance, et soit indexé tous les ans en

largement et rendue accessible de manière plus systématique. Par conséquent, le Comité recommande :

## RECOMMANDATION 1

Que le Ministère, en étroite collaboration avec les intervenants autochtones et non autochtones, crée une banque de données nationale sur le Web, accessible par Internet, pour que les renseignements concernant les programmes et les initiatives qui ont connu du succès dans le domaine de l'éducation postsecondaire autochtone soient largement accessibles aux organisations, collectivités et étudiants autochtones de même qu'aux établissements d'enseignement autochtones et non autochtones;

que cette banque de données comprenne des renseignements sur les initiatives heureuses élaborées par les trois segments de la population autochtone, à savoir les Premières nations, les Inuit et les Métis;

que le Ministère fasse en sorte que les renseignements au sujet de cette banque de données de même que les rapports annuels faisant état de son contenu soient largement diffusés.

## Soutien financier des étudiants<sup>118</sup>

Nos témoins nous ont dit sans équivoque que le soutien financier des étudiants est le premier obstacle auquel il faut s'attaquer. Plusieurs d'entre eux nous ont fait des recommandations à cet effet. Le Comité note avec intérêt qu'en 1989, son prédécesseur avait entendu des témoins dire que les changements qui venaient d'être apportés aux mesures de soutien financier du PEP du Ministère risquaient d'avoir pour effet qu'un nombre croissant de jeunes Autochtones désireux de faire des études postsecondaires ne trouveraient pas le soutien financier nécessaire et que les demandes devraient de plus en plus être reportées à plus tard. Ce comité avait recommandé que « le programme [PAENP] prévienne chaque année un financement adéquat pour chaque demandeur admissible<sup>119</sup> ». En cette année 2006, lorsque nous regardons les choses en rétrospective, nous constatons qu'il s'est produit un pic dans le nombre d'inscriptions d'étudiants à des

<sup>118</sup> Nos recommandations sous cette rubrique ne font pas directement allusion au PAENP car le Ministère se livre actuellement à un examen en profondeur de son PEP et voudra peut-être nommer autrement ses divers volets.

<sup>119</sup> Examen des programmes d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, juin 1989, p. 62.

[1] Il faudra déployer encore beaucoup d'efforts pour s'assurer que les enfants et les jeunes des Premières nations possèdent les bases nécessaires pour entreprendre des études postsecondaires et les compétences qui leur permettront de tirer avantage des nouvelles possibilités découlant des investissements réalisés dans les projets de mise en valeur des ressources... et du départ à la retraite des baby boomers.

Toutes les parties reconnaissent que le statu quo ne produit pas les résultats voulus et qu'un système éducatif plus solide permettrait aux apprenants de se préparer en vue d'atteindre leur potentiel<sup>116</sup>.

À cet égard, le Comité trouve encourageant l'engagement pris par le ministre des Finances dans son récent plan économique concernant le financement prévisible et à long terme de l'éducation postsecondaire<sup>117</sup>. Cet engagement général doit s'étendre aux étudiants, aux éducateurs et aux établissements d'enseignement autochtones.

Le Comité est convaincu que pour relever le défi de l'éducation postsecondaire des Autochtones, il faut une approche concrète, non partisane et ouverte sur l'avenir. C'est dans cet esprit, et avec cette conviction, que nous faisons les recommandations suivantes.

### Créer des résultats positifs

Comme nous avons tenté de le faire ressortir tout au long du présent rapport, il y a lieu de se réjouir des nombreux progrès réalisés par les étudiants autochtones de niveau postsecondaire, les éducateurs et les établissements d'enseignement autochtones et non autochtones de partout au pays, ces progrès ayant, trop souvent, été réalisés envers et contre tout. Ces réalisations remettent en perspective les propos « apocalyptiques » qui caractérisent trop souvent le discours public lorsqu'il est question des Autochtones. Le Comité estime qu'il faudrait faire connaître davantage les résultats positifs obtenus à ce jour, y compris aux populations autochtones elles-mêmes. Bien que chacun de ces résultats positifs ait été obtenu dans un contexte unique et particulier, la connaissance des ces initiatives heureuses pourrait certainement être utile à d'autres collectivités, aux étudiants, aux éducateurs et aux établissements d'enseignement qui sont engagés ou veulent s'engager dans des projets ou des programmes d'éducation postsecondaire autochtones. Les éducateurs non autochtones et l'ensemble de la population canadienne gagneraient aussi à prendre connaissance de cette information. Bien que certaines choses aient été faites dans ce domaine, le Comité estime que l'information devrait être diffusée plus

<sup>116</sup> Témoignages, 19 octobre 2006.

<sup>117</sup> *Avantage Canada, Un plan économique pour éliminer la dette nette du Canada et réduire encore plus les taxes et les impôts*, 23 novembre 2006. <http://www.fin.gc.ca/ec2006/pdf/plant.pdf>.

canadienne qui affiche le plus haut taux de croissance, et ce, parce que nous n'avons pas tenté de régler à temps un problème que nous pouvons résoudre.

Pourquoi le Canada devrait-il investir davantage dans l'éducation postsecondaire? Premièrement, l'économie canadienne est aux prises avec de graves pénuries de main-d'œuvre dans presque tous les domaines... Deuxièmement, nous savons que la population des Premières nations, des Métis et des Inuits est celle qui augmente le plus rapidement au Canada et qui est confrontée à un taux inquiétant de chômage, de sous-emploi et de productivité. Il s'agit aussi d'une population dont les membres ne réalisent pas leur plein potentiel.

... en réglant les problèmes que vivent les Autochtones, on se trouverait à régler aussi ceux auxquels le Canada est confronté<sup>114</sup>.

**Roberta Jamieson, présidente directrice générale,  
Fondation nationale des réalisations autochtones**

Les membres du Comité en sont venus à la conclusion que les politiques actuelles du gouvernement, si bien intentionnées soient-elles, et la réalité de l'éducation postsecondaire des Autochtones ne se rencontrent pas dans la pratique. Nous pensons que le Canada doit de toute urgence remédier à cette situation. Mais pour atteindre cet objectif, il faudra à notre avis d'importants investissements financiers, dans l'immédiat et au cours des prochaines années, afin de renverser la vapeur et de mettre fin au cycle actuel du manque perpétuel de ressources qui afflige les apprenants des Premières nations et Inuits qui veulent faire des études, et pour mettre en place un système viable, fondé sur des données concrètes, et bien adapté aux besoins actuels et futurs. Comme nous l'avons déjà dit, le prix à payer, si nous ne faisons pas cet investissement maintenant, ne sera que plus élevé plus tard.

Nous comprenons toutefois, comme Roberta Jamieson nous l'a rappelé, que même s'il faut plus de ressources financières, « les problèmes ne se règlent pas uniquement parce qu'on lance de l'argent dans leur direction<sup>115</sup> ». Le Comité estime que le gouvernement doit aussi travailler en étroite collaboration avec les intervenants autochtones à l'élaboration d'une approche stratégique globale et à long terme visant l'éducation postsecondaire des Autochtones. Il faut des mesures à court terme pour corriger les lacunes actuelles des systèmes existants, mais il faut également des mesures à moyen et à long terme pour faire en sorte que le « cycle du désavantage » attribuable au manque de ressources financières ne se répète pas, et pour que le potentiel des étudiants autochtones de niveau postsecondaire ait toutes les chances de se développer.

Comme Christine Cram l'a reconnu devant le Comité :

<sup>114</sup> Ibid.  
<sup>115</sup> Témoignages, 24 octobre 2006.

Le Comité tient à reconnaître le progrès accompli, sans toutefois vouloir minimiser la dure réalité qui lui a été révélée. L'un des aspects les plus durs de cette réalité est sans doute qu'à l'heure actuelle, au Canada, il y aurait un nombre indéterminé d'apprenants autochtones qui aspirent à faire des études postsecondaires et qui ne peuvent y accéder par manque de ressources financières. Roberta Jamieson, de la Fondation nationale des réalisations autochtones, estime qu'il y a des milliers d'apprenants des Premières nations, inuits et métis dans cette situation<sup>111</sup>. En 2000, l'Assemblée des Premières Nations estimait à 10 000 le nombre d'apprenants des Premières nations (seulement) qui s'étaient vu refuser le soutien financier nécessaire pour entreprendre des études de niveau postsecondaire<sup>112</sup>. Le Ministère n'a pas produit d'estimation, parce qu'il ne recueille pas les données statistiques nécessaires.

[C]e qui est difficile, c'est de voir que les gens ne peuvent pas exploiter leur plein potentiel. Vous avez des jeunes qui sont dynamiques, énergiques, pleins d'ambition, qu'il n'est pas nécessaire de motiver parce qu'ils sont prêts à foncer, mais il n'y a rien pour eux.

Quand une étudiante autochtone de Black Lake obtient un diplôme d'assistante dentaire, tout le monde en profite et pas seulement la communauté de Black Lake. Lorsqu'un enseignant obtient un diplôme et commence à enseigner à des élèves, ses élèves vont se disperser dans tout le pays. Ce n'est pas seulement dans l'intérêt de Black Lake. Ce n'est pas seulement dans l'intérêt du Grand Conseil de Prince Albert ou de la Saskatchewan. Le potentiel que nous perdons est une perte pour nous tous<sup>113</sup>.

**Keith Frame, coordonnateur de recherche, Grand Conseil de Prince Albert**

Les membres du Comité estiment que ce scénario est inacceptable. Nous croyons que si le Canada ne trouve pas maintenant des solutions d'ensemble au problème complexe que pose sur le plan des ressources le nombre croissant d'apprenants autochtones potentiels, le prix à payer plus tard risque d'être beaucoup trop élevé et d'accroître encore davantage les écarts actuels. Par ailleurs, même si notre rapport traite avant tout des besoins de financement qui pourraient être comblés par le PEP du Ministère, notre réflexion s'applique également aux apprenants métis et aux apprenants non inscrits des Premières nations dont les besoins de financement ne peuvent être comblés avec les ressources actuelles. Quand on sait, comme nous l'avons appris, que l'éducation postsecondaire est la clé de l'emploi et de la réussite future des peuples autochtones, il n'est absolument pas dans notre intérêt, en tant que société, que se perpétue la perte d'ouvertures en matière d'éducation et d'emploi que connaît ce segment de la population

<sup>111</sup> Témoinages, 24 octobre 2006.

<sup>112</sup> Voir note 22.

<sup>113</sup> Témoinages, 28 septembre 2006.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

À notre époque, au Canada, aucun jeune des Premières nations ou des peuples métis ou inuits devrait abandonner l'idée d'effectuer une formation ou des études postsecondaires faute de moyens financiers<sup>108</sup>.

**Roberta Jamieson, présidente directrice générale,  
Fondation nationale des réalisations autochtones**

Personne au Canada ne devrait se sentir ... plus chez lui que nous, les Autochtones. Et pourtant, certains Autochtones se sentent marginalisés. C'est une tendance dangereuse pour le Canada<sup>109</sup>.

**Darren Googoo, directeur de l'éducation,  
Première Nation de Memberton**

Maintenant que ce rapport tire à sa fin et que le Comité s'apprête à formuler ses recommandations, ses membres ont à l'esprit qu'en ce qui concerne les étudiants autochtones et leurs collectivités, « de toutes les questions auxquelles nous travaillons, l'éducation est sûrement celle où l'erreur n'est pas permise<sup>110</sup> ». Bien que les principales recommandations du Comité portent sur le programme PEP du Ministère, nous terminons notre examen convaincus que les questions qui ont été portées à notre attention soulèvent des considérations politiques fondamentales sur l'avenir de l'éducation postsecondaire de tous les apprenants autochtones. Les membres du Comité estiment que leur rôle de surveillance les enjoint de parler de cet avenir dans leurs conclusions au présent rapport.

Les témoins nous ont dit, directement et indirectement, que nous en sommes arrivés à la croisée des chemins en ce qui concerne l'éducation postsecondaire des Autochtones. Nous avons appris, d'une part, que de belles réalisations ont été accomplies qui permettent d'envisager l'avenir avec confiance. Les progrès accomplis par les intervenants, tant autochtones que non autochtones, dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'études postsecondaires offerts aux étudiants autochtones partout au pays, et le plus souvent avec très peu de ressources, sont pour le moins admirables. Et la preuve nous a été donnée que leur détermination porte fruit et produit de bons résultats. Par contre, nos témoins nous ont également mis en garde et nous ont fait comprendre que certains aspects de la situation actuelle mettent en péril l'avenir de l'éducation postsecondaire des Autochtones. Ceux-ci comprennent notamment le sous-financement constant des étudiants de niveau postsecondaire sous le régime du PAENP, le manque de données statistiques pour tant essentielles au renouvellement des politiques, et l'absence de programmes équivalents accessibles aux étudiants non inscrits des Premières nations et métis.

<sup>108</sup> Témoignages, 24 octobre 2006.

<sup>109</sup> Témoignages, 31 octobre 2006.

<sup>110</sup> Témoignages, 2 novembre 2006.

nationale des réalisations autochtones : « [I]l y a très peu d'aide financière pour la formation dans les métiers, par exemple, où [les apprenants] doivent perfectionner leurs compétences parce qu'ils n'ont pas atteint le niveau de scolarité requis<sup>103</sup> ». Sur la question de l'accès, le chef national Patrick Brazeau, du Congrès des peuples autochtones, nous a dit que « [I]l y a accès au développement des compétences est très inégal dans ce pays, et plus particulièrement pour les membres des Premières nations et les Métis vivant hors réserve à l'extérieur des prairies<sup>104</sup> ».

Au chapitre des politiques, le chef Nathan Matthews a dit que la « répartition des tâches » au gouvernement fédéral, dans le secteur de la formation professionnelle, faisait problème. Selon lui, le Ministère ne s'intéresse pas à la formation professionnelle, qui relève essentiellement de Ressources humaines et Développement social Canada, de sorte que « la segmentation des responsabilités du gouvernement à l'égard de l'éducation postsecondaire donne lieu à des programmes fragmentés ».

Il semble que les ministères ne communiquent pas ensemble ou n'ont pas d'approche coordonnée pour aider les apprenants des Premières nations au niveau postsecondaire... [C]es deux entités travaillent difficilement ensemble, en particulier en ce qui a trait au soutien offert à notre communauté. C'est un vrai problème<sup>105</sup>.

Invitée à s'exprimer sur cette question, Lise Bastien du Conseil d'éducation des Premières Nations a dit au Comité :

[I]l est bien important que les deux ministères concernés discutent entre eux, mais le fait est qu'en tant que représentants des Premières nations, nous insistons beaucoup là-dessus auprès des ministères concernés, alors que cette communication ne s'est toujours pas concrétisée. Or nous ne pouvons attendre, si ces derniers ne veulent pas se parler<sup>106</sup>...

Richard Budgell, de la Direction générale de l'éducation du Ministère, a dit au Comité qu'« il faudrait encore travailler sur la relation entre les EDRHA et le financement des études postsecondaires aux Affaires indiennes pour éliminer tout chevauchement. Ainsi, le financement serait utilisé de façon optimale par les Premières nations et les Inuit ». Il a reconnu qu'il n'y avait pas beaucoup de communications entre les ministères au sujet de la formation professionnelle<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Témoignages, 24 octobre 2006.

<sup>104</sup> Témoignages, 12 juin 2006.

<sup>105</sup> Témoignages, 26 septembre 2006.

<sup>106</sup> Témoignages, 17 octobre 2006.

<sup>107</sup> Témoignages, 19 octobre 2006.

M. MacDonald concède que « [c]ette aide est sans commune mesure avec ce que font les Affaires indiennes pour les Premières Nations<sup>98</sup> ». Lors d'une audience ultérieure, Roberta Jamieson a dit au Comité que même si la Fondation nationale des réalisations autochtones, l'une des sources d'aide financière citée par M. MacDonald, a pu accorder des bourses pour une valeur de 2,8 millions de dollars à 934 des 1 129 personnes qui ont fait une demande en 2005-2006 :

L'aide demandée représentait plus de 8,6 millions de dollars, mais nous avons été en mesure de recueillir seulement 32,5 p. 100 de cette somme. En outre, malgré la hausse des coûts des études depuis près de deux décennies, nous versons une aide par personne moins grande qu'auparavant<sup>99</sup>.

### c. Formation professionnelle

Qui peut dire qu'une carrière universitaire vaut plus qu'une solide carrière dans les corps de métiers<sup>100</sup> ?

#### Anita Olsen-Harper, Association des femmes autochtones du Canada

Les membres du Comité ont pu constater, à la lumière des rapports et des statistiques qu'ils ont consultés, que pour bon nombre d'apprenants autochtones, un programme postsecondaire axé sur la formation professionnelle est une option importante, et peut-être même plus attrayante et plus accessible. Comme Christine Gram du Ministère nous l'a rappelé, le financement de « [l]a formation professionnelle vient de Ressources humaines et Développement social Canada par l'intermédiaire des EDRHA ». Les apprenants des Premières nations, métis et inuits sont tous admissibles au soutien financier des EDRHA conclues avec leurs organisations respectives. Mme Gram a dit qu'il s'agissait d'un « programme très dynamique<sup>101</sup> ».

C'est en gardant ces considérations à l'esprit que les membres du Comité ont écouté les témoins parler des programmes de formation professionnelle de niveau postsecondaire et nous faire part de leurs préoccupations à cet égard. Certains s'inquiètent surtout du soutien financier accordé aux étudiants. Karen Schuyler, de l'Association des femmes autochtones du Canada, nous a dit que même si elle pense que le programme fonctionne bien, « les budgets ne sont jamais suffisants. Il y a une longue liste d'attente dans chacune des communautés pour avoir accès à la formation<sup>102</sup> ». Selon Mme Paulette Tremblay, de la Fondation

98 Ibid.

99 Témoignages, 24 octobre 2006.

100 Témoignages, 12 juin 2006.

101 Témoignages, 19 octobre 2006.

102 Témoignages, 12 juin 2006.

futiles tels que le statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* » qui, selon lui « est pour beaucoup responsable de l'échec lamentable et inacceptable des actuelles politiques sociales et éducatives, qu'elles relèvent du gouvernement fédéral ou provincial<sup>94</sup> ». La communication écrite du CPA précise que « ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux ne veulent accepter d'être responsables du dossier ou du financement, ou de s'occuper des objectifs scolaires des Autochtones hors réserve<sup>95</sup> ». Selon le chef Brazeau :

[C]e qui se passe avec les populations vivant hors réserve dans ce pays... c'est qu'elles semblent tomber dans une zone grise. Voici notre position : nous savons que le gouvernement fédéral dispose d'un financement pour l'éducation. Nous savons que les gouvernements provinciaux disposent également de financements pour l'éducation. Donc je pense que le moment est venu d'être honnêtes avec nous-mêmes et de déterminer exactement qui est responsable de quoi, de sorte que nous puissions amorcer un dialogue<sup>96</sup>.

Invité à s'exprimer sur la question de l'accès réservé aux Métis Allan MacDonald, directeur général du Bureau de l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, a reconnu qu'il « n'existe en effet aucun programme d'études postsecondaires pour les Métis qui ressemblerait au programme destiné aux Premières nations » en raison de la façon dont le gouvernement fédéral comprend ses responsabilités principales envers les Premières nations et de ses choix stratégiques à cet égard. Et rien n'indique, au dire de Christine Cram, que le Ministère envisage « [un] éventuel élargissement des critères d'admissibilité [du PEP] pour inclure les Métis ». Toutefois, a expliqué M. MacDonald, le gouvernement fédéral accorde un soutien indirect aux étudiants métis. Par exemple,

Il y a plusieurs années, le gouvernement fédéral a participé à la dotation de la Fondation nationale des réalisations autochtones à hauteur d'environ 12 millions de dollars. Or, nous savons que les Métis sont nombreux à profiter des bourses octroyées par cette fondation<sup>97</sup>.

Le programme des Ententes de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) a aussi été mentionné comme l'un des moyens par lesquels les étudiants métis peuvent avoir accès aux études postsecondaires. Le Comité pense que ces mesures de soutien indirectes sont également mises à la disposition des personnes non inscrites des Premières nations de même qu'à l'ensemble des étudiants admissibles au PEP.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Congrès des peuples autochtones, « Notes en vue d'une présentation sur l'éducation des Autochtones », 12 juin 2006, annexe 2, « Information sur l'éducation postsecondaire pour les peuples autochtones vivant hors réserve », p. 4.

<sup>96</sup> *Témoignages*, 12 juin 2006.

<sup>97</sup> *Témoignages*, 19 octobre 2006.

## b. Accès aux programmes d'études postsecondaires

[Q]u'en est-il des populations qui n'ont pas le statut d'Indien inscrit dans ce pays et qui n'ont pas accès à cette aide financière parce qu'elles ne détiennent pas de carte d'inscription?<sup>91</sup>

**Patrick Brazeau, chef national,  
Congrès des peuples autochtones**

Nous avons mentionné plus haut dans le présent rapport que le programme de soutien financier aux études postsecondaires du Ministère ne s'appliquait pas aux apprenants mêtis ou aux apprenants des Premières nations qui ne sont pas inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Par ailleurs, les membres du Comité savent, en raison de leurs lectures préparatoires et des témoignages qu'ils ont entendus, que toutes les catégories d'apprenants autochtones se heurtent à des obstacles à leur cheminement postsecondaire. Nous savons aussi que pour les Autochtones qui vivent hors réserve, le fait de ne pas pouvoir accéder au PEP ou à des programmes semblables est une préoccupation de très longue date. Les témoignages que nous avons entendus nous confirment que la situation à cet égard n'a pas changé. Selon les témoins qui ont abordé la question de l'accès, il s'agit d'une question de justice et d'équité qui met en évidence les lacunes que comportent actuellement les politiques du gouvernement.

Peter Dinsdale de l'ANCA a dit au Comité que « [s]i l'on veut réellement que les enfants autochtones obtiennent leur diplôme », il faut aussi prendre en compte les besoins des étudiants autochtones autres que les seuls apprenants « inscrits » des Premières nations. À son avis :

[L]'enjeu porte sur l'accès et l'équité : un accès égal partout au pays et une équité sur le plan du statut juridique de chacun. Si le projet de loi C-31 me définit comme Indien, j'ai certains droits; si le gouvernement détermine que je ne suis pas Indien, je n'ai pas ces droits.<sup>92</sup>

Anita Olsen-Harper, de l'Association des femmes autochtones du Canada, pense elle aussi que le Ministère, en se concentrant uniquement sur les personnes inscrites des Premières nations, fait fausse route parce qu'« il y a beaucoup de personnes qui sont de descendance autochtone et qui n'ont pas espoir d'être jamais inscrites sur le registre<sup>93</sup> ».

Patrick Brazeau, du Congrès des peuples autochtones, a invité le Comité à examiner « la situation de discrimination qui existe dans les programmes d'enseignement fédéraux pour les Autochtones [fondée sur] des motifs arbitraires et

91

*Témoignages*, 12 juin 2006.

*Témoignages*, 14 juin 2006. En 1985, le projet de loi C-31 a modifié les critères d'inscription à titre d'« Indien » au sens de la *Loi sur les Indiens*.

*Témoignages*, 12 juin 2006.

correspondent à « environ 20 millions de dollars au cours de la dernière année et que cela ne représente pas 12 % de la totalité des dépenses<sup>86</sup> », soit le pourcentage maximum prévu par les lignes directrices du PEP. Il a ajouté qu'à part le financement de base versé à la First Nations University of Canada en Saskatchewan, le Ministère n'a « pas encore pris de décision quant à l'appui que nous pourrions accorder aux dépenses de fonctionnement de ces établissements. Actuellement, ce genre d'aide n'est pas prévu dans le cadre du Programme d'aide aux étudiants indiens<sup>87</sup> ».

Les membres du Comité estiment important de signaler qu'en plus des problèmes de financement du PAEI, la NAIHL et le FNTI ont tous deux insisté sur l'absence de financement stable et de reconnaissance officielle de la part des provinces et ont dit qu'il s'agissait là d'obstacles majeurs pour les établissements d'enseignement postsecondaire administrés par des Autochtones.

Contrairement aux établissements non autochtones, les établissements autochtones ne sont pas admissibles aux subventions de fonctionnement, aux subventions spéciales, aux subventions d'équipement et d'infrastructure et à l'aide à la recherche... [L]a plupart d'entre eux reçoivent seulement des subventions de courte durée. De plus, parce qu'ils ne bénéficient pas d'une reconnaissance officielle, ils n'ont pas le pouvoir de décerner des certificats et des diplômes reconnus par la province<sup>88</sup>.

Comme nous l'avons appris, les établissements autochtones doivent s'associer à des collèges et universités reconnus par la province pour offrir à leurs étudiants des crédits et titres de compétence reconnus et pour demeurer admissibles au PAEI et à d'autres sources de financement<sup>89</sup>. Pour leur part, les collèges et universités associées comptent les étudiants inscrits aux programmes des établissements autochtones et reçoivent les subventions correspondantes. La NAIHL décrit cette situation comme intenable. Et l'APN, dans sa communication écrite, affirme : « il semble donc que les établissements des Premières Nations soient forcés de payer deux fois plus pour gérer et offrir des programmes d'EPS<sup>90</sup> ».

<sup>86</sup> temps, il s'est mis à aider les établissements d'enseignement postsecondaire administrés par les Autochtones ». Lettre au Comité de Karihwakeron Tim Thompson, président et administrateur général du First Nations Technical Institute, en date du 5 octobre 2006.

<sup>87</sup> *Témoignages*, 19 octobre 2006.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Lettre au Comité de Trevor Lewis, président de la National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, en date du 4 octobre 2006.

<sup>90</sup> Lettre au Comité de Karihwakeron Tim Thompson, président et administrateur général du First Nations Technical Institute, en date du 5 octobre 2006.

Assemblée des Premières Nations, « Perspectives des Premières nations en matière d'éducation postsecondaire », communication écrite au Comité, en date du 6 novembre 2006.

leurs collectivités<sup>80</sup>, les intervenants se sont dits inquiets de l'instabilité et de l'insuffisance du financement qu'ils reçoivent actuellement du PAEI.

Le First Nations Technical Institute a expliqué au Comité que le PAEI est offert aux établissements autochtones de l'Ontario sur la base de la présentation annuelle d'une proposition — ce qui semble être la pratique courante selon les directives du PEP — et que le financement est demeuré pratiquement au même niveau depuis 10 ans, avec pour résultat que :

Le FNTI aurait besoin d'une augmentation de 72 % de son affectation actuelle simplement pour avoir le même pouvoir de dépenser qu'il y a dix ans. Un résultat semblable s'appliquerait aux autres bénéficiaires du PAEI<sup>81</sup>.

Le FNTI considère comme un « piège financier » le fait que le PAEI étant lié au PAENP, toute augmentation de l'un résulte en une diminution de l'autre. Cet organisme estime que la position du gouvernement fédéral à l'égard des établissements autochtones d'enseignement postsecondaire n'a « pas changé pour répondre aux demandes nouvelles et évolutives<sup>82</sup> », tandis que la NAIHL pense que « le Canada ne peut pas continuer de fermer les yeux sur les bons résultats<sup>83</sup> » qu'obtiennent ces établissements.

J'ai fréquenté un collège autochtone il y a plus de 30 ans. On a fermé ce collège au bout de cinq ans. Il y avait au moins 50 jeunes qui y obtenaient leur diplôme chaque année. C'est une aberration. Si ce collège existait encore, au Québec, on aurait aujourd'hui au moins 30 fois 50 jeunes qui détendraient un diplôme d'études collégiales. Je peux affirmer que le portrait socioéconomique actuel de nos communautés serait différent.

#### Lise Bastien, directrice, Conseil d'éducation des Premières Nations

Christine Cram du Ministère nous a dit que le PAEI avait soutenu financièrement plus de 50 établissements d'enseignement en 2004-2005<sup>84</sup>, sans préciser toutefois le pourcentage de ces établissements qui étaient administrés par des Autochtones<sup>85</sup>. Selon Richard Budgell, les dépenses liées au PAEI

80 Selon la NAIHL, ces établissements « cherchent à répondre au besoin de professionnels autochtones au sein de leurs communautés », « contribuent pour beaucoup à recruter, à garder et à diplômier des emplois et aux autres retombées économiques qu'ils procurent » : *Ibid.*  
81 Lettre au Comité de Karihwakeron Tim Thompson, président et administrateur général du First Nations Technical Institute, en date du 5 octobre 2006.  
82 *Ibid.*  
83 Lettre au Comité de Trevor Lewis, président de la National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, en date du 4 octobre 2006.  
84 Témoignages, 19 octobre 2006.  
85 Comme l'explique le First Nations Technical Institute, ce volet du PEP « a créé un grand nombre des programmes d'études autochtones ... au sein des collèges et universités ordinaires, mais au fil du

soit réservé exclusivement à ce programme, comme c'est actuellement le cas pour l'éducation spécialisée. Il reconnaît que la situation actuelle que vivent les communautés des Premières nations, dans lesquelles le nombre de demandeurs admissibles qui veulent faire des études de niveau postsecondaire dépasse le financement que leur procure le PAENP est « manifestement un problème<sup>76</sup> ».

## 2. Autres grandes questions

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les principaux obstacles dont les témoins nous ont parlé se rapportaient au soutien financier des étudiants, sous le régime du PAENP, et des problèmes connexes. Mais les participants ont aussi abordé d'autres questions que le Comité estime devoir intégrer à son rapport.

### a. Le programme d'aide aux étudiants indiens et les établissements d'enseignement postsecondaires sous contrôle autochtone

À notre avis, la mise sur pied d'établissements postsecondaires des Premières nations est souhaitable pour que celles-ci assument le contrôle et la responsabilité de l'éducation postsecondaire, mais il y a très peu d'appui dans ce sens. La venue de ces établissements partout au pays est donc limitée<sup>77</sup> ...

#### Chef Nathan Matthew, First Nations Education Steering Committee

Les établissements administrés par les Premières Nations et les Autochtones fonctionnent en marge du système postsecondaire au Canada<sup>78</sup> ...

#### First Nations Technical Institute

Bien que les limites de temps imposées au Comité l'aient empêché d'approfondir cette question autant qu'elle le mérite, il a pu se faire une idée de la situation des établissements autochtones d'enseignement postsecondaire sous le régime actuel du PAEI. Selon la National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, il y aurait actuellement au Canada 64 instituts autochtones d'enseignement supérieur<sup>79</sup>. Tout en faisant ressortir les succès et les avantages incontestables que présentent ces établissements pour les étudiants autochtones et

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> *Témoignages*, 26 septembre 2006.

<sup>78</sup> Lettre au Comité de Karhiwakeron Tim Thompson, président et administrateur général du *First Nations Technical Institute*, en date du 5 octobre 2006.

<sup>79</sup> Lettre au Comité de Trevor Lewis, président de la National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, en date du 4 octobre 2006.

d'étudiants admissibles et le niveau de financement accordé a essentiellement disparu<sup>71</sup> ». Selon Gilbert Whitehead, « [c]haque collectivité se faisait attribuer une enveloppe budgétaire; si elle manquait d'argent, elle devait déterminer qui recevrait des fonds en fonction d'une liste de priorité [...] cela nous a beaucoup compliqué la tâche<sup>72</sup> ».

Richard Budgell a donné plus d'explications sur la façon dont le système de distribution actuel fonctionne : le financement du PAENP est distribué aux bureaux régionaux du Ministère et, par ces bureaux, aux organisations administratives des Premières nations et inuites, qui sont le plus souvent les collectivités elles-mêmes. Diverses régions se basent sur différents calculs pour distribuer les fonds, la méthode utilisée étant fondée d'une façon ou d'une autre sur la population. Selon M. Budgell, les « règles du programme et la nature de cet outil de financement pour les Premières nations ne prévoient pas que le financement soit réservé aux études postsecondaires ».

Ce n'est pas ainsi que sont administrés les programmes de financement pour les Premières nations [...] Si la Première nation constate [que] le financement postsecondaire est supérieur à la demande, il lui est possible de transférer ces fonds en fonction de ses autres priorités<sup>73</sup>.

M. Budgell n'était pas en mesure de dire au Comité combien de fois les budgets du PAENP sont en réalité affectés à d'autres priorités comme les infrastructures ou l'enseignement primaire (de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année), car le Ministère ne recueille pas d'information à ce sujet et n'exige pas que les collectivités des Premières nations rendent compte de ce genre de réaffectation. M<sup>me</sup> Cram nous dit « qu'il ne s'agit pas d'une mauvaise utilisation des fonds, mais plutôt, que pour avoir l'usage des fonds destinés aux études postsecondaires, une communauté doit avoir des étudiants au postsecondaire. Si elle n'en a pas, elle peut alors consacrer l'argent aux écoles primaires et secondaires, par exemple<sup>74</sup> ». Elle ajoute que : « [I]l n'y a pas suffisamment de mesures de contrôle, mais on ne voit pas de cas de personnes qui ne sont pas admissibles recevoir de l'argent. Ce problème n'existe pas. [Une communauté qui] répond à tous [s]es besoins ... ne va pas donner de fonds à quelqu'un qui n'est pas admissible<sup>75</sup> ».

M. Budgell a expliqué au Comité que des modifications aux conditions actuelles du programme pourraient faire en sorte que le financement du PAENP

71

Conseil en éducation des Premières Nations, « L'enseignement postsecondaire chez les Premières Nations », communication écrite remise au Comité, 17 octobre 2006, citant la Direction générale de vérification et d'évaluation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Évaluation du programme d'enseignement postsecondaire*, juin 2005.

72

Témoignages 17 octobre 2006.  
Témoignages, 19 octobre 2006.

73

Ibid.

74

Ibid.

Roberta Jamieson a parlé au Comité du suivi fait en 2005-2006 par la Fondation nationale des réalisations autochtones auprès des étudiants inscrits dans le secteur de la santé.

[N]ous possédons des statistiques sur les demandeurs quant à leur sexe, leur affiliation autochtone, leur province, leur résidence, les bourses qu'ils ont reçues, leur niveau d'études, les obstacles auxquels ils se sont heurtés, le soutien dont ils ont besoin pour réussir, leur opinion sur le service que nous offrons, les perspectives d'emploi, leur travail et leurs activités de bénévolat. Nous savons aussi s'ils travaillent dans leur domaine d'études, s'ils travaillent au sein d'une collectivité et s'ils travaillent pour le gouvernement.<sup>68</sup>

M<sup>me</sup> Jamieson estime que ce genre de suivi est « essentiel » et « devrait être fait dans l'ensemble du pays<sup>69</sup> ».

En parlant du rapport intitulé *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, publié par le Caledon Institute à partir de données de recensement, Michael Mendelson a décrit la collecte de données comme une activité absolument essentielle dans ce secteur de recherche relativement nouveau, et a invité d'autres chercheurs à entreprendre des études plus approfondies encore. Cela est conforme aux mesures décrites dans son rapport comme étant préliminaires à une amélioration des niveaux de scolarité<sup>70</sup>.

### c. Attribution et distribution des fonds du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Le Comité comprend qu'aucun des aspects du PAENP ne peut être examiné indépendamment de toutes les autres facettes de ce programme. Un autre aspect connexe soulevé au cours des audiences tenait à la façon dont les fonds du PAENP sont alloués. On ne s'étonnera pas de constater qu'ici aussi, les aspects

Dans une communication écrite remise lors de leur comparution, le Conseil en éducation des Premières Nations citait un document du Ministère retraçant l'évolution du système de distribution de fonds du PAENP. On y explique qu'avant 1992, les budgets étaient fondés sur une estimation régionale des besoins. Mais « entre 1992 et 1997, le financement du PAENP est devenu partie intégrante des ententes de financement global de chaque région — le lien entre le nombre

68 *Témoignages*, 24 octobre 2006.

69 *Ibid.* La FNRA élargit actuellement son suivi de manière à l'étendre à tous les étudiants subventionnés de niveau postsecondaire.

70 Mendelson, Michael. *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, Caledon Institute of Social Policy, juillet 2006. Accessible à <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/595ENG%2Epdf>

que : « Nous ne croyons pas avoir suffisamment d'information pour prendre des décisions éclairées. Nous voulons recueillir des données de recherche pour savoir comment se portent nos jeunes et prendre des décisions en conséquence ».<sup>64</sup>

Selon le chef Matthew :

Pour ce qui est du financement, nous devons avoir des chiffres exacts. Nous avons une idée du nombre d'étudiants qui n'ont pas accès aux études postsecondaires simplement par manque de financement. Ils sont admissibles, mais ils ne s'inscrivent pas. Nous n'avons aucun outil de recherche pour nous donner les chiffres exacts. À mon avis, il faut mettre au point ces outils et faire en sorte que les premières nations participent à la collecte de données.

Nous devons suivre nos étudiants: quels résultats obtiennent-ils avant d'arriver aux études postsecondaires? Bon nombre des problèmes que nous éprouvons sont prévisibles. Si les étudiants ne suivent pas un cours régulier de mathématique ou d'anglais qui leur permet d'être admis à un programme d'études postsecondaires, un programme de formation générale, quel espoir leur donnons-nous? [...] Je crois que nous devons avoir une bonne base de données sur nos étudiants et que nous ne devons pas dépendre de Statistique Canada ou d'un organisme semblable et faire des prévisions cinq ans après les faits. Voilà un véritable défi.<sup>65</sup>

De même, le Conseil en éducation des Premières Nations affirme que : « les communautés doivent recevoir du soutien financier pour mieux suivre les étudiants qu'elles financent et pour mieux collaborer avec les établissements d'enseignement ordinaires ».<sup>67</sup>

Il faudra [...] un soutien financier accru pour pouvoir évaluer correctement le succès des étudiants et mener les études nécessaires à l'élaboration de politiques. Le financement alloué au PEP doit inclure les coûts administratifs liés à la collecte et à l'analyse de données, au suivi des étudiants et à la technologie qu'il faut utiliser à cette fin.<sup>66</sup>

*Témoignages*, 26 septembre 2006.

*Ibid.* Le chef Matthew a aussi parlé au Comité des activités de collecte de données et de suivi réalisées conjointement avec le provincial et d'autres partenaires du système d'enseignement primaire (de la maternelle à la 12e année), tant dans les réserves que hors réserve.

Assemblée des Premières Nations. « Perspectives des Premières Nations en matière d'éducation postsecondaire », communication écrite remise au Comité, 6 novembre 2006.

Conseil en éducation des Premières Nations. « L'enseignement postsecondaire chez les Premières Nations », communication écrite au Comité, 17 octobre 2006.

Cette corrélation était particulièrement apparente dans le témoignage des représentants du Ministère. Pour l'essentiel, les fonctionnaires nous ont confirmé que les lacunes dans la collecte de données exactes par le Ministère (signalées dans le rapport de la vérificatrice générale pour 2004) demeurent problématiques. Christine Cram nous a dit que le Ministère sait que « chaque année, certaines Premières nations doivent refuser de bons candidats en raison d'un manque de fonds pour les études postsecondaires<sup>60</sup> ». Selon M<sup>me</sup> Cram, si le Ministère possède des renseignements sur les dépenses : « nous n'en avons pas sur le nombre d'étudiants dont la demande relative aux études postsecondaires n'a pu être acceptée<sup>61</sup> ». Richard Budgell, coordonnateur exécutif de l'éducation postsecondaire à la Direction générale de l'éducation du Ministère, a ajouté que le Ministère ne recueille tout simplement pas de données sur le nombre d'étudiants admissibles qui ne reçoivent pas d'aide financière.

Si ces renseignements étaient recueillis, cela signifierait une exigence supplémentaire [...] à l'intention des premières nations, lesquelles seraient chargées de recueillir cette information, de la rassembler et de la présenter. Nous sommes conscients [...] du fardeau [...] que cela impose aux premières nations [...] Il faut étudier sérieusement si cette information est nécessaire au niveau régional, national ou au niveau des premières nations<sup>62</sup> ...

M<sup>me</sup> Cram reconnaît que pour le Ministère le fait de ne pas disposer de données exactes sur le nombre d'étudiants admissibles qui n'ont pas accès au soutien financier a des répercussions directes sur la planification.

[P]our déterminer les sommes dont nous avons besoin, il faut savoir quelle est la demande. Pour le moment, l'information dont nous disposons n'est pas exacte. Nous ne pouvons donc pas dire si nous avons besoin de deux fois 300 millions de dollars ou de combien nous disposons. Il va falloir détenir ces informations avant de pouvoir faire une prévision des besoins<sup>63</sup>.

M<sup>me</sup> Cram a dit au Comité que cette question est actuellement à l'examen dans le cadre du processus de renouvellement du cadre de gestion, exercice qui devrait prendre fin en juin 2007.

D'autres témoins ont fait ressortir l'importance à l'échelle locale, régionale et nationale — pour ce qui est du financement et d'autres motifs — de la collecte et du suivi de données. Nathan Matthew nous a dit que le B.C. Aboriginal Post-Secondary Education and Training Partners Group travaille à recueillir des données sur les étudiants autochtones de niveau postsecondaire dans la province parce

60 Ibid.

61 Ibid.

62 Ibid.

63 Ibid.

Pour l'Assemblée des Premières Nations, « on ne peut expliquer l'écart dans les niveaux de scolarisation par le fait que les élèves des Premières nations échouent au sein du système d'éducation, mais plutôt par le fait que le système d'éducation ne leur convient pas ». L'APN estime que « [c]ompte tenu de l'évolution actuelle du taux de réussite scolaire ... l'écart au niveau des EPS va se creuser, ce qui aura des conséquences désastreuses pour l'avenir de l'économie canadienne<sup>57</sup> ».

Lors de sa comparution devant le Comité, Christine Cram, qui était alors sous-ministre adjointe principale intermédiaire, Politiques socio-économiques et opérations régionales, nous a parlé de rapports, publiés dans le cadre de l'examen du PEP du Ministère, montrant que : « Les Premières nations souhaitent que le financement du programme augmente de façon à tenir compte de la hausse des frais de scolarité et du coût de la vie ainsi que de la demande en général<sup>58</sup> ». Lorsque nous lui avons demandé de commenter la baisse du nombre d'étudiants et son rapport possible avec le plafonnement à 2 % de l'augmentation annuelle du financement, M<sup>me</sup> Cram a reconnu que : « la valeur de cet argent baisse avec le temps ... parce que les coûts augmentent... », ajoutant que : « nous pensons que le montant de 305 millions de dollars prévu à l'heure actuelle pour l'enseignement postsecondaire est probablement insuffisant. Ce que nous ne savons pas, c'est le montant qui serait suffisant<sup>59</sup> ».

## **b. Collecte de données et suivi des apprenants des Premières nations**

Le Comité a entendu plusieurs témoins parler de collecte de données statistiques et du suivi des apprenants des Premières nations de niveau postsecondaire. Les témoignages faisaient ressortir l'importance de recueillir des renseignements précis sur le nombre des étudiants et leurs besoins; les témoins ont aussi parlé du besoin de ressources supplémentaires pour procéder à de telles collectes de données. Les témoignages signalaient aussi des lacunes persistantes dans la collecte de données par le Ministère à ce chapitre. À la lumière de ce qu'il a entendu, le Comité a pu prendre conscience de la corrélation entre la collecte de données, le suivi et les questions de soutien financier.

56

Témoignages, 14 juin 2006.

57

Assemblée des Premières Nations. « Perspectives des Premières Nations en matière d'éducation postsecondaire », communication écrite remise au Comité, en date du 6 novembre 2006.

58

Témoignages, 19 octobre 2006.

Ibid.

59

ne veux pas avoir à dire à certains étudiants qu'ils ne peuvent pas réaliser leur rêve<sup>53</sup> ». De même, Keith Frame nous a dit :

[...] est généralement difficile pour ceux qui veulent faire des études postsecondaires de se diriger vers la médecine ou la médecine dentaire

Un grand nombre de nos étudiants espèrent suivre des programmes d'études de quatre ans ou de deux ans. Il faut établir des priorités... Pouvez-vous permettre d'envoyer une personne étudier pendant sept ans si vous en empêchez deux autres d'étudier ou pouvez-vous en envoyer deux étudier pendant quatre ans et dire non à la troisième? Ce sont des décisions que l'on doit prendre<sup>54</sup>.

Les participants à notre étude ont dit qu'à leur avis, le problème du nombre plus élevé d'apprenants autochtones incapables d'accéder aux études de niveau postsecondaire est urgent et grandissant. L'Assemblée des Premières Nations écrit que :

Même si les statistiques fédérales font régulièrement état d'un écart en ce qui concerne le taux de réussite scolaire [...], [MAINC] n'a pas pu réagir adéquatement à cette crise de l'éducation, en raison des restrictions imposées par la politique de financement du gouvernement, ce qui a fait augmenter le nombre d'étudiants des Premières Nations incapables d'atteindre leurs objectifs scolaires<sup>55</sup>.

Peter Dinsdale a expliqué au Comité que même s'il n'avait pas reçu de soutien financier de sa Première nation en Ontario pendant les trois premières années de ses études universitaires :

Je ne pense pas que le problème réside dans le fait que ma communauté ne veuille pas m'appuyer, je crois qu'il y a tout simplement trop d'étudiants. Nous savons que près de 90 p. 100 de nos enfants [...] n'obtiennent pas de diplôme universitaire à l'heure actuelle. Nous voulons améliorer cette situation. Et si on veut l'améliorer, il faut leur donner de l'argent. Des enfants sont sur des listes d'attente et nous ne serons jamais capables de les aider. Nous avons des enfants qui sont prêts à étudier, qui sont passés par le système, qui ont fait des demandes et qui ont été reçus, mais qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour poursuivre leurs études [...]. Une fois que le conseil de bande rejette la demande de l'étudiant, c'est parfois la fin de son parcours. Cela fait partie de la

53  
*Ibid.*

54  
*Témoignages*, 28 septembre 2006.

55  
Assemblée des Premières Nations, « Perspectives des Premières Nations en matière d'éducation postsecondaire », communication écrite remise au Comité, 6 novembre 2006.

collectivités canadiennes feraient [des études postsecondaires] leur plus grande priorité si elles disposaient des fonds nécessaires<sup>48</sup> ».

Selon Roberta Jamieson « malgré l'aide fournie par le ministère, de nombreux étudiants s'adressent à [la Fondation nationale des réalisations autochtones]. Un grand nombre d'entre eux n'ont pas réussi à obtenir suffisamment d'argent ou ne sont pas parvenus à en obtenir du tout<sup>49</sup> ».

Nos témoins ont dit qu'une conséquence immédiate du manque de financement est que les listes d'attente s'allongent et que l'attente est plus longue pour les étudiants qui n'ont pas obtenu une aide financière. Selon Keith Frame, dans une seule communauté du Grand Conseil de Prince Albert, 67 étudiants qui ont demandé du soutien financier l'an dernier ne l'ont pas obtenu, et les conditions socio-économiques de leur collectivité font que leurs parents ne sont pas en mesure de prendre le relais. Même si de nouvelles demandes sont approuvées :

Il y a quand même des étudiants dont la demande a été refusée, mais n'oubliez pas que c'était l'année dernière. Il y avait peut-être 20 étudiants de l'année précédente et 10 de l'année d'avant. Vous êtes donc inscrit sur la liste d'attente<sup>50</sup>, mais certaines de ces listes sont vieilles de trois, quatre, cinq ou six ans<sup>52</sup>.

Roberta Jamieson a ajouté qu'en 2004, « lorsque j'étais chef [...] [aux] Six Nations [...] il y a eu [...] 400 étudiants admis à un programme d'études postsecondaires que nous n'avons pas pu aider<sup>51</sup> ». Darren Googoo nous a dit que la communauté-sœur de Membedou, Eskasoni, « dispose des fonds nécessaires pour envoyer environ 80 étudiants chaque année dans des établissements postsecondaires. Les dirigeants reçoivent environ 120 à 150 dossiers de candidature. Chaque année, ils doivent éliminer 40 à 70 étudiants. C'est très difficile pour une collectivité<sup>52</sup> ».

Le Comité a appris qu'un autre effet direct du manque de financement est que certains administrateurs communautaires sont malgré eux obligés d'établir des priorités parmi les demandeurs, faute d'argent. Comme l'explique Darren Googoo : « Cela veut dire que nous devons désormais sélectionner les étudiants qui souhaitent aller à l'université et refuser l'accès aux études à certains d'entre eux. Je

48 Ibid.

49 Témoignages, 24 octobre 2006.

50 Témoignages, 28 septembre 2006.

51 Témoignages, 24 octobre 2006.

52 Témoignages, 31 octobre 2006.

[...] Quand nous sommes intéressés aux étudiants du postsecondaire [...] nous avons constaté que l'indice des prix et le coût de la vie parmi les principaux facteurs [qui les intéressent]. En général, le coût de la vie est maintenant 29 p. 100 plus élevé qu'il ne l'était dans les années 1990. Nous avons pu voir [que] les frais de scolarité ont augmenté en moyenne de 8,1 p. 100 par an alors que l'inflation a été de 1,9 p. 100. Par conséquent, le budget à la disposition de nos étudiants est resté le même pendant un bon nombre d'années. Avec l'aide financière que vous recevez pour faire des études postsecondaires, vous devez payer des choses qui coûtent beaucoup plus cher aujourd'hui qu'il y a quelques années<sup>44</sup>.

Nathan Matthew du First Nations Education Steering Committee affirme lui aussi que ces facteurs sont critiques et dit qu'il faut prendre en ligne de compte les coûts réels de la scolarité et « tout ce qu'il en coûte pour vivre : alimentation, transport, logement et garde<sup>45</sup> ». Mme Mary Young, directrice du Centre de services aux étudiants autochtones de l'Université de Winnipeg, nous a dit que « [...] un des changements majeurs qui doit être fait au chapitre de l'éducation postsecondaire, c'est l'argent que reçoivent les étudiants. Ils obtiennent encore 675 \$ par mois pour subvenir à leurs besoins. J'essayais de vivre avec une telle somme en 1973<sup>46</sup> ».

Darren Google a parlé du manque de financement dont souffre Memberton.

À l'heure actuelle, ma collectivité reçoit environ 12 200 \$ pour inscrire un étudiant dans un établissement postsecondaire. Lorsque je suis entré en fonction, il y a neuf ans, nous recevions 11 726 \$ par étudiant inscrit à un établissement postsecondaire.

[...] Malheureusement, nos niveaux de financement n'ont pas évolué depuis dix ans. Nous devons envoyer le même nombre d'étudiants à l'université, mais nous disposons de beaucoup moins d'argent. En conséquence, nous n'avons pas eu d'assez bons résultats.

[...] [Il] coûte environ 16 700 \$ à notre collectivité pour envoyer un étudiant dans un établissement postsecondaire [...] il nous manque environ 33 p. 100 par étudiant. C'est donc très difficile pour nous<sup>47</sup>.

Comme nous le mentionnons ailleurs, Memberton, contrairement à la plupart des collectivités des Premières nations, a aujourd'hui la capacité de faire de l'éducation postsecondaire une priorité et de financer tous les étudiants qui demandent de l'aide pour étudier. M. Google pense que « la plupart des

<sup>44</sup> Témoignages, 28 septembre 2006.

<sup>45</sup> Témoignages, 26 septembre 2006.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Témoignages, 31 octobre 2006.

ramène chez moi, je pense aux cinq ou six jeunes à qui j'ai parlé comme  
42 j'ai dû le faire. Souvent, je trouve le voyage très long.

**Keith Frame, coordonnateur de recherche,  
Grand Conseil de Prince Albert**

Pour le Comité, les témoignages entendus au sujet de la situation à laquelle sont confrontés les apprenants des Premières nations et les éducateurs sont en rapport direct avec les chiffres cités plus haut selon lesquels le bassin d'étudiants potentiels augmente rapidement, le financement accordé aux programmes du PEP du Ministère est plafonné à 2 % d'augmentation annuelle depuis 1996, et les apprenants des Premières nations qui s'inscrivent dans les établissements d'enseignement postsecondaire sont moins nombreux qu'avant. Nos témoins relient cette baisse d'inscription au « plafonnement » en place depuis dix ans et nous ont parlé de ses effets à l'échelle communautaire.

Résumant la situation pour les collectivités des Premières nations du Québec, Gilbert Whiteduck du Conseil en éducation des Premières Nations a dit que des études du CFPN ont montré que la diminution du nombre d'étudiants au cours des cinq à six dernières années est le résultat direct du manque de soutien financier prévu par la politique actuelle. À son avis, le plafonnement a été mis en place en dépit des données démographiques montrant que la population des Premières nations augmente rapidement et malgré l'augmentation du nombre de diplômés de niveau secondaire, ce qui a eu pour effet qu'il « n'y avait malheureusement pas suffisamment de possibilités de financement pour permettre à nos étudiants de poursuivre leurs études ».

[L]e programme — ainsi que la politique qui régit le programme et permet de déterminer le niveau de financement — ne correspondait plus aux réalités de notre société, c'est-à-dire la hausse des frais de scolarité [...] et la hausse du coût de la vie et de la technologie.

Donc, le programme n'a pas évolué au même rythme, et par conséquent, nos étudiants éprouvent beaucoup de difficultés. Il arrive souvent que des étudiants décident de ne pas étudier parce qu'ils n'ont tout simplement pas les ressources nécessaires<sup>43</sup> [...]

Keith Frame a dit que dans les 28 communautés du Grand Conseil de Prince Albert, on constate aussi une diminution du nombre d'étudiants de niveau postsecondaire depuis cinq ou six ans.

Cela veut dire [...] que lorsque certaines communautés obtiennent leur budget pour l'enseignement postsecondaire, ce budget reste le même alors que le désir de faire des études postsecondaires est plus grand. L'argent est limité ainsi que les possibilités offertes à nos jeunes.

<sup>42</sup> Témoignages, 28 septembre 2006.

<sup>43</sup> Témoignages, 17 octobre 2006.

ressources pour les aider à poursuivre, il s'agit là d'une tragédie tellement douloureuse qu'on ne peut pas la laisser se produire<sup>38</sup>.

**Roberta Jamieson, présidente directrice générale,  
Fondation nationale des réalisations autochtones**

À l'intérieur des limites de temps avec lesquelles le Comité doit composer, les témoins qui ont abordé cette question ont surtout parlé de la situation faite aux étudiants des Premières nations par ce volet du Programme d'enseignement postsecondaire du Ministère, qui comprend le PPECU pour ce qui est de l'attribution de fonds. Nous retenons le témoignage de Nathan Obed de Nunavut Tunngavik Inc.<sup>39</sup> qui estime urgent que toutes les dépenses du PEP fassent l'objet d'un examen en profondeur afin de garantir l'accès équitable au financement pour tous les étudiants inuits<sup>40</sup>. Pour le moment, toutefois, le Comité ne dispose pas d'assez d'information pour commenter longuement les conditions faites aux étudiants inuits dans le cadre du PAENP<sup>41</sup>.

Le Comité reconnaît, et les témoins l'ont confirmé, que dans le contexte de l'éducation postsecondaire des Autochtones, aucun obstacle individuel ne joue indépendamment des autres circonstances dans la vie d'un apprenant donné. Cependant, les membres du Comité ont été frappés par le consensus qui se dégage des opinions exprimées par les témoins, à savoir que l'insuffisance du soutien financier qu'offre le PAENP est un obstacle persistant d'importance critique qui empêche un grand nombre d'apprenants des Premières nations d'accéder aux études de niveau postsecondaire.

J'ai été terriblement déçu lorsqu'un jeune est venu me voir, tout excité, l'an dernier en disant : « Je suis resté sur les bancs de l'école jusqu'à la fin et maintenant c'est fini pour moi ». Il y a un tas de facteurs qui peuvent empêcher d'aller jusqu'en 12<sup>e</sup> année dans certaines de nos communautés. Il est assez difficile de se rendre aussi loin. J'ai travaillé avec des étudiants des Premières nations pendant plus de 20 ans. C'est dur les premières années, mais le pire c'est que vous finissez par vous endurcir. Parfois, quand je quitte une communauté et que je me retrouve dans l'avion qui me

*Témoignages, 24 octobre 2006.*

NTI représente les intérêts des bénéficiaires inuits de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

*Témoignages, 19 septembre 2006.*

Le Comité a appris de Richard Budgell, coordonnateur exécutif de l'éducation postsecondaire à la Direction générale de l'éducation du Ministère, que les étudiants inuits de niveau postsecondaire qui vivent au sud du 60<sup>e</sup> parallèle, de même que ceux qui ne sont plus des résidents permanents des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, restent admissibles au soutien financier du PAENP. Pour ceux qui résident dans le Territoire du Nord-Ouest et au Nunavut, comme ceux qui sont inscrits au programme NS, la formule de financement des territoires prévoit des fonds du gouvernement fédéral pour couvrir les dépenses des gouvernements territoriaux, notamment les dépenses des programmes d'études postsecondaires : *Témoignages*, 19 octobre 2006. Les étudiants du programme NS reçoivent du soutien financier du programme Aide financière des étudiants du Nunavut.

beaucoup de travail et de la ténacité. Il faut aussi de la collaboration»<sup>36</sup>. Peter Dinsdale, directeur exécutif de l'Association nationale des centres d'amitiés, et le premier de sa famille à obtenir un diplôme d'études secondaires, a manifesté le même esprit :

Je peux vous garantir que mon enfant fera des études postsecondaires sous une forme ou une autre. On célébrera la réussite culturelle au sein de mon ménage. Je crois que [...] le mieux que nous puissions faire est d'instaurer la réussite culturelle dans tous les foyers autochtones du pays. Qu'une mère seule vivant dans le centre-ville de Winnipeg obtienne un diplôme suffira à ce qu'elle attende la même chose de son enfant. Le décrochage de génération en génération n'est plus admissible. Il faut s'attendre à ce que chacun termine ses études. Il faut s'attendre à ce que chacun réussisse dans un champ d'activité ou un autre. J'estime en toute sincérité que c'est ainsi que nous arriverons à la racine de nos problèmes.<sup>37</sup>

## B. Les défis qui demeurent

Les témoins qui ont accepté l'invitation du Comité et ont participé à cette étude de l'éducation postsecondaire des Autochtones nous ont dit que bien des obstacles jalonnent encore le parcours des apprenants des Premières nations, inuits et métis. Compte tenu des témoignages qu'ils ont entendus, les membres du Comité estiment qu'en ce qui concerne le présent rapport, les insuffisances signalées dans le Programme d'enseignement postsecondaire actuel du Ministère sont les éléments qui exigent la réponse la plus immédiate. Comme nous le montrerons dans les pages qui suivent, ces insuffisances ont principalement, mais non exclusivement, trait au soutien financier des étudiants; certaines préoccupations connexes reliées à la collecte de données statistiques et au suivi sont elles aussi pressantes. La situation des établissements autochtones d'enseignement postsecondaire sous le régime du Programme d'aide aux étudiants indiens, la question toujours actuelle de l'accès plus large aux programmes d'études postsecondaires, et le secteur plus circonscrit de la formation professionnelle sont d'autres grandes questions à prendre en ligne de compte.

## 1. Le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

### a. Le soutien financier aux étudiants

Si nos élèves parviennent péniblement à atteindre le niveau des études supérieures et qu'une fois rendus là, ils constatent qu'on manque de

<sup>36</sup> Témoignages, 24 octobre 2006.  
<sup>37</sup> Témoignages, 14 juin 2006.

dans la mise en œuvre des programmes<sup>32</sup>. Le Conseil en éducation des Premières Nations travaille actuellement à conclure des partenariats en vue du lancement de son cégep autochtone.

Au cours des témoignages, nous avons entendu parler de la réalité toute pratique que les résultats seront vraisemblablement meilleurs lorsque les programmes seront conçus et offerts de façon mieux adaptée aux besoins particuliers et aux capacités des collectivités et des étudiants visés. Comme Gilbert Whiteduck nous l'a dit : « [[l]es solutions se trouvent dans notre propre collectivité<sup>33</sup> ». Un bel exemple de cette façon de procéder est celui de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, qui offre un programme de baccalauréat directement à neuf communautés cries sur une période de sept ans; l'UQAT offre également des programmes en français et en anglais aux étudiants des Premières nations et inuits de la région. L'attention que porte le First Nations Technical Institute à la façon dont ses programmes sont offerts aux communautés est un autre bel exemple, tout comme la création du Centre de services aux étudiants autochtones à l'Université de Winnipeg, qui cherche à répondre aux besoins particuliers des étudiants autochtones inscrits dans un grand établissement d'enseignement.

Les témoignages nous ont aussi permis de comprendre qu'aucune solution unique ne saurait répondre aux besoins de tous les étudiants autochtones. Lise Bastien du Conseil en éducation des Premières Nations a rappelé au Comité qu'« [[il] faut déployer le plus de solutions de rechange possible pour toucher le plus grand nombre d'étudiants »<sup>34</sup>.

Le Comité croit qu'il est important de noter une approche axée sur l'avenir chez les témoins. Comme Gilbert Whiteduck nous l'a dit :

Notre organisme et les collectivités sont prêts à travailler avec le MAINC afin de réaliser des progrès, de trouver des solutions qui vont donner de bons résultats, de célébrer ce qu'on a réalisé, de continuer à parler des aspects positifs, de regarder toujours vers l'avenir, et non pas de parler constamment de ce qui manque; il faut plutôt insister sur le potentiel qu'il convient d'exploiter.<sup>35</sup>

Roberta Jamieson, présidente-directrice générale de la Fondation canadienne des réalisations autochtones, a exprimé la même détermination en affirmant que : « la réussite ne se produit pas toute seule. Il faut de la détermination,

<sup>32</sup> Lettre au Comité de Karhiwakeron Tim Thompson, président et administrateur général du *First Nations Technical Institute*, 5 octobre 2006.

<sup>33</sup> *Témoignages*, 17 octobre 2006.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

comme priorité la plus importante et fournit de ce fait un soutien financier à tous les candidats.

Le Comité croit que ces initiatives et d'autres réalisations importantes, dont nous avons entendu parler au cours des audiences et qui sont décrites plus en détail à l'annexe A du présent rapport, constituent de précieux indices des grands progrès réalisés dans l'éducation postsecondaire des Autochtones.

Le Comité tire des conclusions positives de ce que les témoins lui ont dit au sujet des efforts qu'ils déploient pour que les apprenants des Premières nations, inuits et métis aient les possibilités d'obtenir une formation postsecondaire. Peut-être l'élément le plus fondamental a-t-il trait à la valeur que prend pour chaque jeune Autochtone le fait de réaliser des études de niveau postsecondaire. Cet aspect de la question nous a été présenté de façon très claire par Morley Hanson, coordonnateur du programme Nunavut Sivuniksavut, qui a fait ressortir les marqueurs qualitatifs de la réussite pour les étudiants inscrits au programme NS.

Mais ce qui est peut-être plus important encore, c'est qu'ils ont développé certaines attitudes positives à l'égard d'eux-mêmes en tant qu'inuits et c'est là l'impact le plus important du programme. Les étudiants quittent le programme avec une plus grande fierté d'eux-mêmes, avec un plus grand respect pour leur culture, leur société et leurs concitoyens. Ils ont acquis une confiance en soi. Ils sont enthousiastes et ils sont fortement engagés et prêts à faire partie de l'avenir du Nunavut<sup>28</sup>.

Michael Mendelson, du Caledon Institute of Social Policy, ajoute à son tour :

[C]haque étudiant autochtone admis dans un établissement d'enseignement postsecondaire est extrêmement important pour le Canada et ses collectivités et [...] a énormément de chances de contribuer à notre avenir<sup>29</sup>.

Un thème récurrent que nous avons entendu tout au long des témoignages est celui du partenariat. Le chef Nathan Matthew, du First Nations Education Steering Committee de Colombie-Britannique, nous a dit que son organisation estime que « [t]ravailler avec les principaux intervenants est ... un pas dans la bonne direction<sup>30</sup> », et Darren Googoo, de Membertou, a parlé du « besoin d'un réel partenariat entre les Premières nations et les établissements d'études supérieures<sup>31</sup> ». Le First Nations Technical Institute a été créé grâce à un partenariat; ses communications écrites donnent la liste des nombreux établissements d'enseignement postsecondaire reconnus qui se sont alliés à lui

<sup>28</sup> Témoignages, 19 septembre 2006.

<sup>29</sup> Témoignages, 24 octobre 2006.

<sup>30</sup> Témoignages, 26 septembre 2006.

<sup>31</sup> Témoignages, 31 octobre 2006.

qui devrait être fonctionnel d'ici 2008<sup>26</sup>. L'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, un établissement non autochtone situé dans le nord du Québec, offre divers programmes aux apprenants des Premières nations et inuits de la région et a entrepris le processus de création d'un pavillon des Premières nations au sein de l'Université<sup>27</sup>.

- Le Grand Conseil de Prince Albert, dans le nord de la Saskatchewan, effectue une collecte exhaustive de données statistiques sur ses étudiants de niveaux secondaire et postsecondaire, assure le suivi de ces données et les utilise pour améliorer ses activités de prise de décisions et d'élaboration de politiques.

- En Colombie-Britannique, le B.C. Aboriginal Post-Secondary Education and Training Partners Group regroupe des partenaires issus de divers milieux qui collaborent à déterminer les besoins prioritaires des étudiants autochtones de niveau postsecondaire.

- Le Centre de services aux étudiants autochtones de l'Université de Winnipeg cherche à créer un milieu d'accueil chaleureux afin de réduire au minimum les difficultés d'adaptation des apprenants autochtones.

- Le First Nations Technical Institute offre divers programmes menant à un diplôme ou à un certificat et recourt à des méthodes d'enseignement de toutes sortes pour faciliter l'accès aux EPS; 90 % de ses diplômés trouvent de l'emploi.

- La Première Nation de Memberton en Nouvelle-Écosse cherche à obtenir des établissements d'enseignement de niveau postsecondaire de la région qu'ils investissent dans la communauté, et elle considère les études postsecondaires

<sup>26</sup> Les membres du Comité ont eu le plaisir d'apprendre, un peu avant la fin des audiences, que le gouvernement fédéral avait accepté de contribuer 730 800 \$ au CEPN, dont 365 000 \$ pour une étude de faisabilité visant la création d'un cégep autochtone. Voir Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Le gouvernement du Canada appuie les Premières Nations du Québec dans le domaine de l'éducation », *communiqué*, Ottawa, 26 octobre 2006.

<sup>27</sup> Le Comité a été tout aussi heureux d'apprendre que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec consacraient chacun 3,8 millions de dollars à la construction d'un pavillon des Premières nations à l'UQAT. Voir Secréariat aux affaires autochtones, « L'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue aura un pavillon des Premières Nations », *communiqué*, Mashteuiats, 26 octobre 2007, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Le nouveau gouvernement du Canada annonce des initiatives et des investissements de plus de 88 millions de dollars au forum socioéconomique, au Québec », *communiqué*, Ottawa, 27 octobre 2007.

vue sur divers aspects de l'éducation postsecondaire des Autochtones. Ils nous ont parlé des succès passés et présents, de leurs projets actuels et des obstacles qui restent encore à lever. À bien des égards, leurs témoignages ont confirmé et concrétisé les connaissances que nos lectures nous avaient permis de glaner, et dont il est question dans la section qui précède de même qu'à l'annexe B du présent rapport.

## A. Créer des résultats positifs

[N]ous avons connu de nombreux succès, en ce qui concerne à la fois les programmes qui ont été exécutés et le fait que de nombreux jeunes sont retournés dans les collectivités pour assumer des rôles très importants. Il faut célébrer cette réussite<sup>29</sup> ...

**Gilbert White duck, conseiller principal en éducation, Conseil en éducation des Premières Nations**

Les membres du Comité estiment important de rendre compte de la réalité, souvent négligée et sous-estimée dans le discours public à l'effet que dans tout le pays, divers groupes — organisations scolaires autochtones, établissements d'enseignement postsecondaire et éducateurs autochtones et non autochtones — ont fait et continuent de faire de grands progrès pour ce qui est de déterminer les besoins en matière d'éducation postsecondaire des étudiants autochtones et d'y répondre. Au cours des audiences, nous avons découvert l'existence d'un petit nombre seulement des nombreux modèles en place et des efforts consentis pour créer ou améliorer des systèmes qui répondent mieux à ces besoins. Ce ne sont là qu'une fraction des centaines d'initiatives fructueuses qui sont actuellement en cours de planification ou de réalisation partout au pays, et dont certaines ont déjà de longs antécédents de réussite.

Les témoins nous ont parlé d'une gamme impressionnante de programmes et de projets.

- Depuis 1985, le programme Nunavut Sivuniksavut offre aux jeunes Nunavos qui ont un diplôme d'études secondaires un programme de transition adapté à leur culture. Parmi les jeunes qui s'inscrivent au programme NS, 80 % le terminent et la grande majorité d'entre eux trouvent de l'emploi.

- Au Québec, le Conseil en éducation des Premières Nations pose les jalons d'un établissement autochtone d'enseignement collégial

homologues non autochtones, notamment l'âge, les responsabilités familiales, et les différences qui existent entre les divers segments de la population autochtone.

- Certains rapports font état des difficultés que connaissent les établissements d'enseignement sous contrôle autochtone, principalement en raison du manque de financement et de l'absence de soutien stratégique.

Les rapports que nous avons consultés ont éclairé notre travail et nous ont brossé une riche toile de fond. Nous avons noté au passage, non seulement la description des défis sans équivoque auxquels doivent faire face les étudiants et les éducateurs autochtones, mais aussi les initiatives heureuses et les solutions prometteuses à certaines de ces difficultés. Les deux augurent bien pour l'avenir et il y a la matière à optimisme concernant la viabilité à long terme de l'enseignement postsecondaire pour les Autochtones, à condition que des mesures bien ciblées soient prises en temps opportun.

Il faut ajouter que la lecture de ces rapports nous a permis de mieux comprendre ce qui peut faire dire à certains Autochtones qu'ils ont été « étudiés à mort » dans certains secteurs, et la frustration qu'ils peuvent ressentir quand ils constatent qu'en dépit de toutes ces études, les problèmes non résolus qui y sont documentés n'ont toujours pas été abordés de façon plus efficace. Gilbert Whitehead du Conseil en éducation des Premières Nations du Québec, nous a dit que le Groupe de travail national du ministre sur l'éducation de 2002 a « conclu qu'il existait 6 000 rapports sur l'éducation des membres des Premières Nations au »<sup>23</sup>.

Il est maintenant temps d'en finir avec les études et de passer à l'action en mettant sur pied des programmes concrets ... pensons à ces jeunes qui n'ont plus d'espoir, mais qui voudraient contribuer à la société canadienne dans leur propre culture<sup>24</sup>.

### III. CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Les audiences que le Comité a tenues et les communications écrites qu'il a reçues lui ont permis de bénéficier de l'apport et des connaissances d'organisations autochtones nationales, d'éducateurs et d'administrateurs des Premières Nations venus de plusieurs régions du pays, ainsi que d'organismes, d'éducateurs et d'étudiants inuits. Les témoins ont abordé un grand nombre de questions tout au long de nos rencontres et ont généreusement partagé avec nous leurs points de

<sup>23</sup> Témoignages, 17 octobre 2006.

<sup>24</sup> Ibid.

## **D. Rapports antérieurs sur l'éducation postsecondaire des Autochtones**

En préparant la présente étude, le Comité a découvert qu'une multitude de rapports sur l'éducation des Autochtones, y compris l'éducation postsecondaire, avaient été publiées au cours des quelques dernières décennies par des groupes autochtones et non autochtones, des universitaires, des groupes de réflexion et des organismes gouvernementaux. Une recension de plusieurs rapports contemporains, de portée régionale et nationale, traitant des études postsecondaires, a permis de dégager un certain nombre de thèmes communs. Nous ne donnons ici qu'un aperçu des sujets traités dans une partie des travaux réalisés dans le domaine. On trouvera une description plus complète et une liste des rapports consultés à l'Annexe B.

○ Les rapports signalent une scolarisation postsecondaire accrue chez les Premières nations, les Métis et les Inuits, depuis 30 ans, mais constatent néanmoins un écart considérable par rapport aux niveaux de scolarisation de la population non autochtone, une augmentation des demandes d'aide financière adressées au programme PEP du Ministère, et l'urgence d'inciter les jeunes Autochtones à obtenir leur diplôme d'études secondaires.

○ Bien des rapports font état des obstacles financiers, historiques, académiques, culturels, géographiques et sociaux auxquels se heurtent les apprenants des Premières nations, métis et inuits qui veulent faire des études postsecondaires.

○ Les rapports recensent les « pratiques exemplaires » pouvant lever ou au moins atténuer les obstacles auxquels sont confrontés les Autochtones qui veulent faire des études postsecondaires, et divers rapports régionaux et nationaux proposent des moyens d'améliorer les systèmes actuels et de faire connaître les pratiques qui ont fait leurs preuves.

○ Certaines études portant sur les caractéristiques personnelles des Autochtones qui font des études postsecondaires signalent des facteurs qui distinguent les étudiants autochtones de leurs

Autochtones, de sorte que l'écart se maintient. En 2001, 53,4 % de la population non autochtone avait un diplôme d'études postsecondaires (collège, formation professionnelle ou université), contre 38 % dans la population autochtone<sup>18</sup>. Entre 1996 et 2001, il semble que l'écart à l'échelon universitaire soit devenu plus important. Environ 5 % de la population inscrite des Premières nations, 7 % des Métis et de la population non inscrite des Premières nations, et 2 % des Inuits avaient un diplôme ou un certificat d'études universitaires, contre 18 % dans la population générale.

### 3. Financement des études postsecondaires

En 2005-2006, les dépenses du Ministère affectées au programme PEP se sont élevées à environ 305 millions de dollars sur un total de 1,5 milliard affectés à l'éducation dans son ensemble<sup>19</sup>. La plus grande partie de ces fonds servent au soutien financier d'étudiants des Premières nations et Inuits en vertu du PAEND et du PPECU. Selon les directives du programme, le soutien du PAEI ne doit pas dépasser 12 % du total des sommes affectées par le Ministère au PEP. Le financement du PEP a un taux de croissance planifié à 2 % par année depuis 1996.

### 4. Étudiants subventionnés

Des représentants du Ministère ont dit au Comité qu'environ 23 000 apprenants des Premières nations et Inuits ont reçu un soutien financier du Ministère en 2004-2005 pour faire des études de niveau postsecondaire, ce qui est une multiplication par dix des chiffres de 1976<sup>20</sup>. Il n'en demeure pas moins que ce chiffre représente un déclin ininterrompu du nombre d'étudiants subventionnés depuis quelques années. Les documents du Ministère montrent en effet que 27 000 étudiants des Premières nations et Inuits recevaient du soutien financier en 1995-1996, et une tendance à la baisse depuis 1999. Ils pensent qu'il en est peut-être ainsi parce que le PEP a un budget fixe alors que les frais de scolarité et frais connexes, eux, sont à la hausse<sup>21</sup>. Dans son rapport de 2004, la vérificatrice générale a cité un rapport de l'Assemblée des Premières Nations selon lequel, en 2000, environ 9 500 personnes appartenant aux Premières nations ne pouvaient

<sup>18</sup> Les documents déposés par l'Assemblée des Premières Nations établissent à 18 % l'écart dans le nombre de diplômés d'études postsecondaires.

<sup>19</sup> *Témoignages*, 19 octobre 2006.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord. *Données ministérielles de base 2004*, p. 53.

aux facteurs actuels susceptibles d'influencer cette planification. L'examen de données statistiques et autres provenant de sources diverses donne un aperçu de certains de ces facteurs<sup>13</sup>.

## 1. Facteurs démographiques

La population autochtone a un taux de croissance très supérieur à celui de la population non autochtone. Des documents du Ministère montrent qu'entre 1971 et 2001, la population autochtone a cru dans une proportion de 322 %<sup>14</sup>, contre 37 % pour la population non autochtone. Il semble aussi que les taux de croissance varient d'un groupe autochtone à l'autre. La population autochtone est plus jeune que la population non autochtone du Canada : 50 % ont moins de 25 ans, et plus du tiers ont moins de 14 ans. Selon une estimation, environ 300 000 jeunes autochtones pourraient entrer sur le marché du travail canadien au cours des 15 prochaines années. Or, nous savons que la population active du pays vieillit et que des pénuries de main-d'œuvre sont annoncées. Le Conference Board du Canada s'attend à un déficit d'environ un million de travailleurs d'ici vingt ans.

## 2. L'écart

La scolarisation postsecondaire des Autochtones connaît une croissance exponentielle depuis quelques décennies<sup>15</sup>, et s'est améliorée chez tous les groupes de cette population<sup>16</sup>. Le phénomène est particulièrement apparent dans le secteur non universitaire, où la scolarisation est presque à parité avec celle du reste de la population canadienne<sup>17</sup>. Malgré tout, les niveaux de scolarisation n'augmentent pas aussi rapidement chez les Autochtones que chez les non-

13 Le Comité a examiné les chiffres tirés de documents préparés par ou pour le Ministère, ceux de Statistique Canada qui se fondent sur le recensement de 2001, et ceux provenant d'un certain nombre de sources non gouvernementales. Nous reconnaissons que les chiffres précis cités dans les différentes rubriques du rapport peuvent varier légèrement selon la source consultée. Malgré tout, nos sources semblent toutes concorder quant à la situation d'ensemble.

14 Dans le cas des Premières nations, la croissance est en partie attribuable à l'augmentation rapide du nombre d'« Indiens inscrits » à la suite des modifications apportées aux critères d'inscription de la Loi sur les Indiens avec l'adoption du projet de loi C-31 en 1985.

15 Selon l'un des rapports, il y aurait eu une augmentation de 700 % dans le nombre d'étudiants des Premières nations inscrits à des études postsecondaires au Canada depuis les années 1970, soit de 4 100 à 26 000 étudiants en 2003. Junor, Sean et Alex Usher. *Le prix du savoir 2004*. L'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada. Montréal : Fondation canadienne des bourses du millénaire, Collection recherches, 2004, p. 61. [http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/Prix\\_du\\_Savoir-2004.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/Prix_du_Savoir-2004.pdf).

16 Voir Statistique Canada. *Recensement 2001. No de catalogue 97F0011XC801042*. <http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/referenc/2001subsets/pdf/92-400-XIE02001.pdf>.

17 Statistique Canada indique qu'en 2001, 16 % des Autochtones du Canada en âge de travailler avaient un certificat de compétence professionnelle, ce qui est supérieur à la population générale chez qui le taux s'établit à 13 %. De même, le taux de 15 % d'Autochtones ayant un diplôme d'études collégiales est à peine plus faible que celui de la population non autochtone (18 %).

reportées à un exercice ultérieur si le budget de l'exercice en cours ne permet pas d'y donner suite.

Les deux autres volets du Programme d'enseignement postsecondaire du Ministère sont le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU) et le Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI). Le PPECU a été approuvé en 1983 pour aider les étudiants des Premières nations et inuits qui ne satisfont pas à tous les critères d'admission aux programmes d'enseignement postsecondaire à suivre les cours de propédeutique donnés par les établissements d'enseignement postsecondaire. Créé en 1989 afin de regrouper tous les modes de financement existant sous un même programme, le PAEI soutient financièrement les établissements d'enseignement postsecondaire, autochtones et autres, afin qu'ils élaborent des programmes adaptés aux étudiants des Premières nations et inuits.

Les objectifs, critères d'admissibilité et limites de soutien financier de ces trois volets du programme du Ministère sont énoncés dans les *Lignes directrices nationales* du *Programme d'enseignement postsecondaire*. L'« enseignement postsecondaire » y est défini comme suit :

Les programmes d'enseignement postsecondaire sont des programmes d'études qui sont offerts par un établissement d'enseignement postsecondaire qui s'étendent sur au moins une année scolaire (selon la définition donnée par l'établissement), et auxquels sont admis uniquement les titulaires d'un diplôme d'études secondaires, ou l'équivalent, reconnu par ce même établissement<sup>11</sup>.

L'essentiel du soutien financier offert aux étudiants dans le cadre du PEP est actuellement géré par des administrateurs des Premières nations et inuits. Les apprenants mêtis et les apprenants non inscrits des Premières nations ne peuvent se prévaloir du PEP<sup>12</sup>.

### C. Quelques chiffres

Parce qu'il s'intéresse tout particulièrement à la planification de l'avenir de l'enseignement postsecondaire pour les Autochtones, le Comité est très sensible

<sup>11</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Programme d'enseignement postsecondaire. Lignes directrices nationales*, novembre 2003, p. 6.

<sup>12</sup> Ces groupes peuvent avoir accès à d'autres sources de soutien financier accessibles à la population générale, comme le Programme canadien de prêts aux étudiants, ou qui ciblent les Autochtones sans égard à leur statut, comme le soutien à la formation professionnelle offert en vertu des Ententes sur le développement des ressources humaines de Ressources humaines et Développement social Canada ou les programmes de bourses d'études ou de recherche de la Fondation nationale des réalisations autochtones. Ces programmes sont aussi accessibles aux étudiants inuits. nations et aux étudiants inuits.

est qu'il n'y a rien dans la loi qui oblige une contribution au niveau postsecondaire, et qu'il n'y a rien dans la loi qui limite la possibilité de contribuer au niveau postsecondaire<sup>9</sup>.

Les membres du Comité savent que les Premières nations contestent vigoureusement cette façon de voir et soutiennent que : « [l']éducation (quel qu'en soit le niveau) est un droit ancestral et issu de traités qui est reconnu par la Constitution canadienne<sup>10</sup> ». Nous prenons acte de l'importance fondamentale de ce désaccord de longue date, mais nous ne sommes pas en mesure de résoudre la question juridique de fond qu'il soulève.

## **B. Bref historique du Programme d'enseignement postsecondaire (PEP) du Ministère**

Jusque dans les années 1940, les Premières nations qui s'inscrivaient dans un établissement d'enseignement postsecondaire devaient renoncer à leur statut d'« Indien ». Dans les années qui ont suivi, un certain soutien financier a été accordé aux étudiants des Premières nations et inuits désireux d'apprendre un métier ou d'acquies une formation professionnelle de niveau postsecondaire. En 1968, le Ministère a créé un nouveau programme de formation professionnelle qui offrait également une aide financière directe au nombre relativement restreint d'étudiants des Premières nations et inuits fréquentant l'université ou le collège.

Le Programme d'enseignement postsecondaire des étudiants des Premières nations et inuits a bien évolué depuis ses modestes débuts en 1968. Dès 1977, un nouveau Programme d'aide à l'éducation postsecondaire (PAEP) a été créé pour encourager un plus grand nombre d'apprenants des Premières nations et inuits à faire des études postsecondaires. En vertu de ce programme, initialement administré par le Ministère, un soutien financier était offert à presque tous les étudiants admissibles, et neuf catégories de dépenses (dont les frais de scolarité, les livres, les frais de subsistance et de déplacement ainsi que des allocations spéciales pour diverses fins) étaient prises en charge. Le PAEP a fait l'objet d'une révision entre 1987 et 1989, et des règles provisoires se sont alors appliquées, afin notamment de lier le financement annuel strictement aux sommes prévues dans le Budget principal des dépenses et de mettre en place un système pour classer les demandes par ordre de priorité au moment des reports. En 1989, l'actuel Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) a remplacé et modifié le PAEP. Ce sont ces modifications que le prédécesseur de notre Comité a étudiées en 1989. Entre autres changements, les catégories de dépenses prises en charge par le PAENP sont moins nombreuses, et les demandes peuvent être

<sup>9</sup> *Témoignages*, 5 juin 2006.

<sup>10</sup> Assemblée des Premières Nations. « Perspectives des Premières Nations en matière d'éducation postsecondaire », mémoire au Comité, 6 novembre 2006.

Le Comité pense lui aussi que les deux volets ne doivent pas s'exclure mutuellement. En faisant porter notre première étude sur le volet postsecondaire, nous voulons dissiper l'impression que les initiatives prometteuses et éprouvées font défaut dans le secteur de l'éducation postsecondaire des Autochtones. En réalité, les pratiques et les modèles qui font actuellement leurs preuves dans toutes les régions doivent être reconnus, soutenus et élargis. Le Comité veut aussi signaler certaines grandes préoccupations des étudiants et des éducateurs de niveau postsecondaire, qui sont tout aussi importantes et nécessitent de toute urgence des correctifs.

## II. CONTEXTE

### A. Généralités

L'éducation des apprenants autochtones est une responsabilité constitutionnelle partagée. De même, les apprenants autochtones n'ont pas tous accès aux mêmes programmes. Bien que l'éducation soit, en règle générale, une compétence provinciale en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* (article 93), les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens » sont de compétence fédérale (paragraphe 91(24)). La *Loi sur les Indiens*, instrument principal de l'exercice de ce pouvoir fédéral, prévoit l'instruction primaire et secondaire des jeunes qui vivent dans les réserves, que les cours soient donnés dans la réserve ou à l'extérieur<sup>7</sup>. Selon la politique fédérale, cette compétence en matière d'éducation ne s'étend pas aux étudiants « inscrits » des Premières nations qui vivent hors réserve, ni aux étudiants métis ou aux étudiants « Indiens non inscrits » qui ont accès aux mêmes programmes d'enseignement provinciaux que les autres résidents d'une province.

Le Ministère s'appuie sur le pouvoir que lui confère la loi pour financer l'éducation des apprenants des Premières nations de niveau primaire et secondaire. À ses yeux, cependant, le financement des études postsecondaires des étudiants des Premières nations, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, et des apprenants Inuits<sup>8</sup>, relève davantage de la politique sociale. Paul Leblanc, alors sous-ministre adjoint principal, Politique socio-économique et opérations régionales, nous a dit que :

La *Loi sur les Indiens* parle de l'éducation de base, [soit] les niveaux primaire et secondaire, mais ne parle pas du postsecondaire. ... On considère les politiques de programmation du niveau postsecondaire comme étant discrétionnaires, comme étant le résultat des politiques du gouvernement qui veut aider les premières nations. ... Notre interprétation

<sup>7</sup> L.R.C. 1985, ch. I-6, articles 114 à 122.

<sup>8</sup> Depuis le jugement rendu par la Cour suprême du Canada en 1939, à l'effet que les « Eskimos » sont des « Indiens » au sens du paragraphe 91(24), le gouvernement fédéral assume la responsabilité des Inuit (*Re Eskimo*, [1939] R.C.S. 104). Cependant, les Inuits ne sont pas visés par la *Loi sur les Indiens*.

changements apportés cette année-là au programme d'enseignement postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien<sup>3</sup>.

Le Comité sait que le Ministère procède actuellement, avec la participation de l'Assemblée des Premières Nations et de représentants inuits, à un vaste examen conjoint de ses politiques et programmes d'éducation, avec pour objectif de mettre en place une nouvelle politique et un nouveau cadre de gestion vers le milieu de 2007. Nous savons aussi que les renouvellements d'autorisation visant les programmes scolaires du Ministère doivent être faits avant la fin de l'exercice 2007-2008. Les membres du Comité estiment qu'il leur incombe, en raison de leur rôle de surveillance, de participer à ces démarches et de les influencer en temps utile.

Le Comité reconnaît qu'une réforme s'impose à tous les niveaux de scolarisation de la population autochtone. Les décideurs et les sociologues semblent tous insister en particulier sur la nécessité d'améliorer les programmes d'enseignement primaire (de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année) destinés aux élèves des Premières nations et inuits. Des représentants du Ministère nous ont confirmé qu'à l'heure actuelle « [l]e gouvernement met principalement l'accent sur l'éducation de la maternelle à la douzième année<sup>4</sup> ». La National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning estime quant à elle qu'aucun volet de l'éducation autochtone ne devrait pas avoir préséance sur les autres :

Un débat vigoureux, mais inusité, a cours sur la question de savoir si le gouvernement devrait porter son attention sur l'éducation primaire et secondaire plutôt que postsecondaire. Dans le système d'éducation non autochtone, on ne tient pas ce type de débat lorsqu'on étudie les moyens de favoriser la réussite scolaire des élèves. La participation du gouvernement fédéral à l'éducation postsecondaire des Autochtones ne doit pas être une question de choix<sup>5</sup>.

Invité à donner son opinion sur cette question, Michael Mendelson du Caledon Institute of Social Policy a répondu : « tout ce que nous pouvons faire pour améliorer leur niveau d'éducation passerait devant presque tout ce que je peux imaginer [d'autre comme priorité] au Canada. ... [Ma réponse serait] les deux, je dirais<sup>6</sup> ».

- 3 Ci-après appelé « le Ministère ». Le rapport du Comité des affaires autochtones, paru en juin 1989, s'intitulait *Examen des programmes d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*.
- 4 Témoinages, 19 octobre 2006.
- 5 Lettre au Comité de Trevor Lewis, président de la *National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning*, en date du 4 octobre 2006.
- 6 Témoinages, 24 octobre 2006.

# UNE PRIORITÉ ABSOLUE : L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE DES AUTOCHTONES AU CANADA

Lorsque je parle à mes chefs et aux conseils, je leur dis que nous avons des élèves de 14 et 15 ans qui vont très vite atteindre l'âge de 18 ou 19 ans et vouloir accéder à l'enseignement postsecondaire<sup>1</sup>.

Keith Frame, coordonnateur de recherche,  
Grand Conseil de Prince Albert

## I. INTRODUCTION

### A. La décision et la démarche du Comité

Étant donné l'urgence et le besoin incessant de trouver des solutions aux problèmes liés à la scolarisation des Premières nations, des Inuit et des Métis<sup>2</sup>, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a décidé, le 15 mai 2006, d'entreprendre une étude sur l'éducation des Autochtones du Canada. Le 14 juin 2006, après une série de séances d'information générale offertes par des représentants d'organisations autochtones nationales et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Comité a décidé de centrer son étude sur l'éducation postsecondaire des Autochtones.

Le Comité a donc convoqué huit audiences en juin, septembre et octobre 2006 pour étudier divers aspects de cette question, et rend compte aujourd'hui de ses résultats.

### B. Le contexte

La dernière étude du Comité sur la question de l'éducation postsecondaire des Autochtones remontait à 1989, alors que notre prédécesseur, le Comité permanent des affaires autochtones, avait entrepris un vaste examen des

<sup>1</sup> Témoignages, 28 septembre 2006.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les peuples autochtones du Canada comprennent les Indiens, les Inuit et les Métis. Dans le présent rapport, nous dirons « Premières nations » au lieu d'« Indiens », sauf indication contraire du contexte. Le terme « Autochtone » désigne collectivement les trois peuples distincts reconnus dans la Constitution.

Au nom du Comité, je tiens à remercier tous les témoins qui ont comparu devant nous, souvent avec très peu de préavis, pour partager avec nous le fruit de leur expérience et nous faire leurs recommandations. Nous remercions aussi ceux qui nous ont fait parvenir des communications écrites pour nous éclairer dans notre travail. Les membres du Comité leur sont profondément reconnaissants de toutes leurs contributions.

## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

À titre de président du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, c'est un honneur pour moi d'avoir participé à l'étude du Comité sur l'éducation postsecondaire des Autochtones au Canada, et de déposer le présent rapport en son nom.

L'éducation a tellement d'importance. Nous voulons tous que nos enfants aient accès au meilleur enseignement possible, à tous les niveaux, et que les ressources en ce domaine soient abordables et adaptées à leurs besoins et à leurs aspirations. À cette fin, nous cherchons à éliminer les obstacles actuels et à prévenir ceux qui pourraient surgir. Nous sommes convaincus que tous les Canadiens, autochtones et non autochtones, partagent ces mêmes objectifs. Au cours des audiences, le Comité a appris que beaucoup de progrès a été accompli pour améliorer les possibilités et la qualité des ressources offertes aux Autochtones en matière d'enseignement postsecondaire. Malgré tout, il reste encore beaucoup à faire.

Il est rare qu'une question relevant de la politique gouvernementale fasse l'unanimité, mais celle de l'éducation des Autochtones fait exception à cette règle. En effet, tous les experts et porte-paroles de la fonction publique et du secteur privé, tous les Canadiens, autochtones ou non, s'entendent tout simplement sur une chose, à savoir qu'il faut absolument améliorer la scolarisation des Autochtones et que l'avenir de chaque Autochtone, de sa famille, de ses enfants, de sa collectivité, et celui de la société canadienne dans son ensemble, en dépendent. Le Comité est d'accord avec Robert Jamieson de la Fondation nationale des réalisations autochtones, qui nous a dit : « [b]ien qu'il s'agisse d'un défi de taille, nous devons faire ce que nous pouvons, à notre époque, au cours de notre génération<sup>1</sup> ». Et nous abondons dans le sens du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non-inscrits, pour qui « de toutes les questions auxquelles nous travaillons, l'éducation est sûrement celle où l'erreur n'est pas permise<sup>2</sup> ».

C'est là le défi que nous avons à relever. Le prix à payer en cas d'échec sera beaucoup trop élevé en termes d'occasions perdues pour un trop grand nombre d'Autochtones, mais aussi pour le Canada. Le Comité est convaincu qu'il est possible, voire essentiel, de relever ce défi, et de se mettre à l'œuvre dès maintenant. Il nous incombe tous, désormais, de faire en sorte que les Autochtones du Canada aient toutes les chances voulues de s'instruire et disposent de toutes les ressources nécessaires pour réaliser leur potentiel.

<sup>1</sup> *Témoignages devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord (ci-après appelé « Témoignages »), 24 octobre 2006.*

<sup>2</sup> *Témoignages, 2 novembre 2006.*



# LEXIQUE

ANCA	Association nationale des centres d'amitié
APN	Assemblée des Premières Nations
CEPN	Conseil en éducation des Premières Nations
CPA	Congrès des peuples autochtones
EDRHA	Ententes de développement des ressources humaines autochtones
FNESC	First Nations Education Steering Committee
FNRA	Fondation nationale des réalisations autochtones
FNTI	First Nations Technical Institute
GCPA	Grand conseil de Prince Albert
NAIHL	National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning
NS	Nunavut Sivuniksavut
PAENP	Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
PAEP	Programme d'aide à l'éducation postsecondaire
PAEI	Programme d'aide aux étudiants indiens
PEP	Programme d'enseignement postsecondaire
PPECU	Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université
UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue



## Accès aux programmes d'études postsecondaires

10. Le Comité recommande que le gouvernement engage immédiatement des consultations avec la FNRA de même qu'avec les organisations représentant les Métis, la population non inscrite des Premières nations et les Autochtones en milieu urbain afin de mettre au point un plan de collaboration visant à fournir un soutien financier accru, y compris l'admissibilité et l'accès en vertu du PEP, à un plus grand nombre d'étudiants autochtones de niveau postsecondaire.

## PROPOSITIONS

1. Le Comité exhorte fortement le Ministère, dans le cadre de son examen actuel du PAEI, et en collaboration avec les organisations représentatives des établissements d'enseignement autochtones de niveau postsecondaire, à réévaluer soigneusement l'ensemble de ses pratiques actuelles de financement à court terme et à réfléchir en particulier à sa position actuelle à l'égard du financement de base.

2. Le Comité exhorte le ministre fédéral des Affaires indiennes, les représentants du Ministère et tout autre représentant de ministères fédéraux ayant des responsabilités en matière d'éducation à s'assurer que les questions relatives au financement ou à l'accréditation des établissements d'enseignement dirigés par des Autochtones sont soulevées lors de rencontres intergouvernementales sur la question de l'éducation postsecondaire des Autochtones ou de l'éducation postsecondaire en général, et à inviter les gouvernements provinciaux et territoriaux à y apporter des solutions.

3. Le Comité incite le Ministère à travailler en collaboration avec Ressources humaines et Développement social Canada afin d'élaborer une approche coordonnée visant les programmes de formation professionnelle et d'apprentissage des métiers destinés aux étudiants autochtones de niveau postsecondaire.

4. Le Comité presse le Ministère, en collaboration avec Ressources humaines et Développement social Canada et le Conseil d'éducation des Premières Nations, de remédier à cette anomalie qui affecte les étudiants autochtones inscrits au Québec dans des programmes de formation professionnelle.

## Attribution et distribution des fonds du PEP

7. Le Comité recommande que la nouvelle politique et le nouveau cadre de gestion du Ministère établissent une méthodologie précise, élaborée en collaboration avec des organisations autochtones possédant une expertise de la question, à l'usage de tous les bureaux régionaux pour l'attribution et la distribution des fonds du PEP aux organisations administratrices des Premières nations et inuites;

que le Ministère fasse en sorte que toutes les organisations administratrices soient mises au courant de la nouvelle politique et du nouveau cadre de gestion ainsi que des lignes directrices connexes régissant l'attribution et la distribution des fonds du PEP;

que le Ministère, en collaboration avec les organisations administratrices, établisse des mécanismes permettant d'assurer le suivi de l'attribution et de la distribution des fonds du PEP.

## Le Programme d'aide aux étudiants indiens

8. Le Comité recommande que la nouvelle politique et le nouveau cadre de gestion du Ministère prévoient des mesures précises, élaborées en collaboration avec les organisations représentatives des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones, pour la collecte annuelle de données précises sur les besoins de financement réels de ces établissements;

que le Ministère prenne des mesures immédiates, en collaboration avec les organisations représentatives des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones, pour déterminer si l'attribution des fonds du PAEI est adéquate dans l'ensemble, et mettre au point une méthode de financement pour le PAEI qui soit fondée sur les besoins réels en matière de financement des établissements d'enseignement postsecondaire autochtones et non autochtones.

9. Le Comité recommande que le Ministère prenne des mesures immédiates pour faire en sorte que les fonds du PAEI soient accessibles aux programmes de niveau postsecondaire, par ailleurs admissibles, issus des territoires canadiens.

## Collecte de données et suivi

5. Le Comité recommande que la nouvelle politique et le nouveau cadre de gestion du Ministère prévoient des mesures précises, élaborées en étroite collaboration avec les bureaux régionaux et les organisations administratives des Premières nations et inuits, pour recueillir des données sur le nombre d'apprenants des Premières nations et inuits qui sont admissibles au soutien financier ainsi que sur ceux qui en font la demande en vue de l'année scolaire suivante;

que la participation des organisations administratives des Premières nations et inuites à l'élaboration de ces mesures soit financée par le Ministère;

que les mesures élaborées prévoient des dispositions pour accroître la capacité des collectivités des Premières nations et inuites et de leurs organisations administratives de procéder à cette collecte de données elles-mêmes;

que les mesures de collecte de données établies dans la politique et le cadre de gestion du Ministère soient mises en œuvre par tous ses bureaux régionaux.

6. Le Comité recommande que le Ministère prenne des mesures immédiates, en collaboration avec des organisations autochtones spécialisées dans ce domaine, comme l'Institut de statistiques des Premières nations, pour créer et financer une banque nationale d'information et de suivi des données relatives au PEP;

que le Ministère et ses bureaux régionaux veillent à ce que toute l'information relative à la banque de données du PEP, notamment celle portant sur les mesures de protection des renseignements personnels, soit largement diffusée aux collectivités des Premières nations et inuites et à leurs organisations administratives.

que le Ministère considère comme une priorité l'octroi d'un soutien financier adéquat, dans le cadre du PEP, à *chaque* apprenant admissible des Premières nations et inuit et qu'il mette en place un plan pour répondre à cette priorité d'ici la fin de 2007, lequel devra comporter des mesures de mise en œuvre assorties de dates limites précises;

que le Ministère fasse en sorte que le soutien financier offert aux apprenants admissibles des Premières nations et inuits en vertu du PEP se fonde sur le coût réel des frais de scolarité, de déplacement et de subsistance, et soit indexé tous les ans en fonction de l'augmentation des frais de scolarité et du coût de la vie;

que le Ministère revoise les catégories de dépenses admissibles établies par le PEP pour s'assurer que les dépenses réelles couramment engagées par les apprenants admissibles des Premières nations et inuits soient remboursées. Ces dépenses peuvent comprendre, sans s'y limiter, les frais de garde et les sommes déboursées pour des besoins spéciaux ou un hébergement spécial. Cette révision devrait avoir lieu immédiatement et être effectuée régulièrement par la suite.

3. Le Comité recommande que le budget du Ministère, pour 2007-2008 et les exercices suivants, soit accru de manière à tenir compte des dépenses supplémentaires associées à l'octroi d'un plus grand soutien financier à un plus grand nombre d'apprenants admissibles des Premières nations et inuits.

4. Le Comité recommande que le Ministère prenne des mesures immédiates, avec la collaboration de ses bureaux régionaux et des organisations administratives des Premières nations et inuit, pour établir d'ici la fin 2007, l'identité des étudiants des Premières nations et inuits admissibles qui se sont vu refuser le soutien financier nécessaire pour entreprendre des études de niveau postsecondaire en raison de budgets insuffisants;

qu'un fonds spécial soit créé à seule fin de fournir à ces étudiants un soutien financier adéquat pour un an, et que par la suite, ces étudiants soient intégrés au nouveau régime que nous proposons;

que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien demande une autorisation spéciale ponctuelle à cette fin.

---

# SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

## RECOMMANDATIONS

### Créer des résultats positifs

1. Le Comité recommande que le Ministère, en étroite collaboration avec les intervenants autochtones et non autochtones, crée une banque de données nationale sur le Web, accessible par Internet, pour que les renseignements concernant les programmes et les initiatives qui ont connu du succès dans le domaine de l'éducation postsecondaire autochtone soient largement accessibles aux organisations, collectivités et étudiants autochtones de même qu'aux établissements d'enseignement autochtones et non autochtones;

que cette banque de données comprenne des renseignements sur les initiatives heureuses élaborées par les trois segments de la population autochtone, à savoir les Premières nations, les Inuit et les Métis;

que le Ministère fasse en sorte que les renseignements au sujet de cette banque de données de même que les rapports annuels faisant état de son contenu, soient largement diffusés.

### Soutien financier des étudiants

2. Le Comité recommande que le plafond annuel de 2 % imposé à l'égard de l'augmentation des fonds consacrés au Programme d'enseignement postsecondaire du Ministère soit éliminé immédiatement;

que les augmentations consenties par le Ministère à l'égard des fonds consacrés au PEP se fondent sur les coûts réels associés aux différents volets du Programme et ne soient pas assujetties à des plafonds discrétionnaires;

.....23	c. Attribution et distribution des fonds du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire .....
.....25	2. Autres grandes questions.....
.....25	a. Le programme d'aide aux étudiants indiens et les établissements d'enseignement postsecondaires sous contrôle autochtone .....
.....28	b. Accès aux programmes d'études postsecondaires .....
.....30	c. Formation professionnelle .....
.....32	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ .....
.....35	Créer des résultats positifs .....
.....37	Soutien financier des étudiants.....
.....39	Collecte de données et suivi.....
.....42	Attribution et distribution des fonds du PEP .....
.....43	Autres grandes questions .....
.....43	Le Programme d'aide aux étudiants indiens.....
.....46	Accès aux programmes d'études postsecondaires .....
.....47	Formation professionnelle .....
.....48	CONCLUSION.....
.....49	ANNEXE A : RÉALISATIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE .....
.....57	ANNEXE B : RAPPORTS CONSULTÉS PAR LE COMITÉ .....
.....65	ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS .....
.....67	ANNEXE D : LISTE DES MÉMOIRES .....
.....69	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....

# TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS.....	xi
LEXIQUE.....	xviii
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT.....	xix
UNE PRIORITÉ ABSOLUE : L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE DES AUTOCHTONES AU CANADA.....	1
I. INTRODUCTION.....	1
A. La décision et la démarche du Comité.....	1
B. Le contexte.....	1
II. CONTEXTE.....	3
A. Généralités.....	3
B. Bref historique du Programme d'enseignement postsecondaire du Ministère.....	4
C. Quelques chiffres.....	5
1. Facteurs démographiques.....	6
2. L'écart.....	6
3. Financement des études postsecondaires.....	7
4. Étudiants subventionnés.....	7
D. Rapports antérieurs sur l'éducation postsecondaire des Autochtones.....	8
III. CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU.....	9
A. Créer des résultats positifs.....	10
B. Les défis qui demeurent.....	14
1. Le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.....	15
a. Le soutien financier aux étudiants.....	15
b. Collecte de données et suivi des apprenants des Premières nations ....	20



# **COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD**

a l'honneur de présenter son

## **SIXIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'éducation postsecondaire des autochtones au Canada. Après avoir entendu les témoignages, le Comité a convenu de présenter le rapport suivant à la Chambre :



# COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD

## PRÉSIDENT

Colin Mayes, député  
Okanagan-Shuswap, Colombie-Britannique

## VICE-PRÉSIDENTS

Jean Crowder, députée  
Nancy Karetak-Lindell, députée  
Nanaimo-Cowichan, Colombie-Britannique  
Nunavut, Nunavut

## MEMBRES

Harold Albrecht, député	Kitchener-Conestoga, Ontario
Steven Blaney, député	Lévis-Bellechasse, Québec
Rod Bruinooog, député	Winnipeg Sud, Manitoba
Marc Lemay, député	Abitibi-Témiscamingue, Québec
Yvon Lèvesque, député	Abitibi-Baie James-Nunavik-Eyou, Québec
Gary Merasty, député	Desnethé-Missinippi-Churchill River, Saskatchewan
L'hon. Anita Neville, députée	Winnipeg Sud Centre, Manitoba
Todd Russell, député	Labrador, Terre-Neuve
Brian Storseth, député	Westlock-St. Paul, Alberta

## GREFFIERS DU COMITÉ

Roger Préfontaine  
Bonnie Charron

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT  
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Mary Hurley  
Tonina Simeone



**NOTRE PRIORITÉ LA PLUS HAUTE :  
L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE DES  
AUTOCHTONES AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des Affaires autochtones et du développement du  
Grand Nord**

**Le président  
Colin Mayes, député**

**Février 2007  
39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>RE</sup> SESSION**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>  
En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

FÉVRIER 2007  
39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>RE</sup> SESSION

Le président  
Colin Mayes, député

Rapport du Comité permanent  
des affaires autochtones et du développement du  
Grand Nord

NOTRE PRIORITÉ LA PLUS HAUTE :  
L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE DES  
AUTOCHTONES AU CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

